

Jurist-Diction

Volume 3 No. 2, Maret 2020

Konsep Kerugian Perekonomian Negara Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi

Rizki Agung Firmansyah

agungahmed21@gmail.com

Universitas Airlangga

How to cite:

Rizki Agung Firmansyah,
'Konsep Kerugian Perekonomian Negara Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi' (2020) Vol. 3 No. 2 Jurist-Diction.

Histori artikel:

Submit 3 Februari 2020;
Diterima 17 Februari 2020;
Diterbitkan 1 Maret 2020.

DOI:

10.20473/jd.v3i2.18211



Abstrak

Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) mengatur tentang kelompok korupsi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Secara konseptual, makna dari kerugian keuangan negara dapat dilihat dalam berbagai aturan perundang-undangan yaitu UU PTPK, UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, dan UU Badan Pemeriksa Keuangan. Namun, pemaknaan konsep kerugian perekonomian negara menjadi sebuah permasalahan karena meskipun konsep perekonomian negara telah dijelaskan dalam Penjelasan Umum UU PTPK, hal tersebut masih dirasa belum aplikatif. Dalam praktik penegakkan hukum tindak pidana korupsi, nyaris tidak ditemui putusan yang telah menyatakan seorang terdakwa telah melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan perekonomian negara. Hal tersebut terjadi tidak terlepas dari adanya Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang mencabut kata “dapat” dan menjadikan pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 delik materil yang menunjukkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara haruslah kerugian yang nyata dan pasti (actual loss), sehingga di sisi lain menjadi hambatan dalam penerapan unsur merugikan perekonomian negara. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana makna konsep perekonomian negara secara normatif dan praktiknya. Untuk melakukan penelitian ini, tipe penelitian yang digunakan oleh penulis adalah tipe yuridis normatif yang nantinya akan menghasilkan sebuah penjelasan yang sistematis mengenai aturan hukum yang mengatur kategori hukum tertentu yang terdapat isu hukum di dalamnya.

Kata Kunci: Korupsi; Kerugian Keuangan Negara; Kerugian Perekonomian Negara.

Pendahuluan

Istilah korupsi berasal dari bahasa latin “*corruptio*” yang secara harfiah dapat diartikan sebagai kejahatan, kebusukan, dapat disuap, tidak bermoral, kebejatan, dan ketidakjujuran¹ dan dalam bahasa Belanda diserap menjadi kata *korruptie*

¹ Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Normatif, Teoritis, Praktik dan Masalahnya* (PT. Alumni 2007).[78].

yang mengilhami istilah korupsi dalam Bahasa Indonesia² Korupsi telah menjadi permasalahan yang serius, mengakar, bahkan membudaya di Indonesia.

Praktik korupsi terjadi hampir di semua elemen birokrasi mulai dari badan publik negara hingga menjalar ke ranah privat/swasta yang identik dengan dunia bisnis. Ibarat penyakit, korupsi merupakan penyakit yang sudah kronis, sehingga sulit untuk mengobatinya.³ Permasalahan korupsi sangat sulit untuk diberantas karena sangat kompleks dan menurut Barda Nawawi Arif, hal itu disebabkan karena korupsi berkaitan dengan masalah-masalah lain seperti masalah sikap mental/moral, ekonomi, lingkungan kehidupan sosial ekonomi, budaya politik, dan kelemahan birokrasi/prosedur administrasi di bidang pelayanan umum dan keuangan.⁴

Maraknya praktik-praktik korupsi yang terjadi di Indonesia mengharuskan aparat penegak hukum untuk melakukan pencegahan dan pemberantasan secara lebih efektif pada setiap bentuk tindak pidana korupsi yang dampaknya sangat merugikan, baik bagi keuangan negara atau perekonomian negara pada khususnya serta bagi kehidupan masyarakat pada umumnya. Tindak pidana korupsi sendiri dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) diklasifikasikan menjadi 7 (tujuh) jenis yaitu Kerugian Keuangan Negara, Suap-menyuap, Penggelapan dalam Jabatan, Pemerasan, Perbuatan Curang, Benturan Kepentingan dalam Pengadaan, dan Gratifikasi.⁵ Menurut data dari *Indonesia Corruption Watch* (ICW) yang telah mencatat pada tahun 2017 terdapat 576 kasus korupsi dengan kerugian keuangan negara mencapai Rp 6,5 triliun dan kerugian dari kasus suap mencapai Rp 211 miliar dari kasus tersebut terdapat jumlah tersangka mencapai

² Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia* (Sinar Grafika 1991).[7].

³ M. Akil Mochtar, *Memberantas Korupsi, Efektivitas Sistem Pembalikan Beban Pembuktian dalam Gratifikasi* (Q-Communication 2006).[103].

⁴ Barda Nawawi Arif, "Beberapa Pokok Pemikiran Kebijakan Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi" Seminar sehari tentang Mencari Solusi dan Model-model Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Manipulasi di Lembaga Penegakkan Hukum Indonesia (Semarang 1997).[4].

⁵ Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami Untuk Membasmi, Buku Panduan Untuk memahami Tindak Pidana Korupsi* (Komisi Pemberantasan Korupsi 2006).[16-17].

1.298 orang.⁶ Dilihat dari 735 kasus korupsi yang diperiksa dan diputus ditingkat kasasi Mahkamah Agung, yang datanya dikumpulkan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) pada 2013, dari 735 perkara, terdapat 503 perkara atau 68,43% menggunakan pasal 3 UU PTPK untuk menjerat pelaku tindak pidana korupsi. Selain pasal 3, Jaksa Penuntut Umum juga sering menggunakan Pasal 2 ayat (1) UU PTPK untuk menjerat pelaku tindak pidana korupsi sekitar 147 perkara atau 20%.

Frasa “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” pada pasal-pasal tersebut menyebabkan delik korupsi ini dikualifikasikan sebagai delik formil, sehingga adanya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak merupakan akibat yang harus nyata terjadi (*potential loss*).⁷ Namun, pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang amar putusannya pada pokoknya menghilangkan frasa “dapat” pada pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menjadikan kualifikasi delik korupsi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara pada saat ini haruslah dimaknai menjadi delik materiil yang konsekuensinya adalah akibat yang dilarang dalam pasal-pasal tersebut yaitu “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” harus diartikan benar-benar telah terjadi kerugian yang nyata atau *actual loss*.

Pada praktik penegakkan hukum tindak pidana korupsi, umumnya pembuktian kerugian negara mengenai kerugian keuangan negara dalam penegakkan tindak pidana korupsi di Indonesia dibuktikan dengan audit investigatif dari BPK RI dan/ atau BPKP. Sedangkan untuk kerugian perekonomian negara, nyaris tidak ditemukan perkara yang diputus oleh pengadilan bahwa terdakwa terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi karena merugikan perekonomian negara berdasarkan

⁶ Inggried Dwi Wedhaswary, “Tren Korupsi 2017 Versi ICW”,(Kompas, 2018) <<https://nasional.kompas.com>>. diakses 2 September 2018.

⁷ R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Edisi Kedua* (Sinar Grafika 2008).[27-28].

UU PTPK.⁸ Dalam praktik peradilan memang relatif sulit untuk membuktikan unsur merugikan perekonomian negara, sejarah putusan terkait unsur merugikan perekonomian negara terdapat referensi praktik peradilan pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 1164K/Pid/1985 tanggal 31 Oktober 1986 dalam perkara TG yang disimpulkan oleh majelis hakim bahwa perbuatan terdakwa yang mana membangun tanpa hak/tanpa izin yang berwajib di wilayah perairan milik negara sehingga akibat dari perbuatannya negara tidak dapat memanfaatkan dan mempergunakan sebagian wilayah perairan Ujung Pandang untuk kepentingan umum adalah perbuatan yang merugikan perekonomian negara.⁹

Kerugian negara pada tindak pidana korupsi pada umumnya hanya dimaknai sebagai kerugian keuangan negara saja sedangkan kerugian perekonomian negara seperti dianaktirikan. Faktanya, dampak dari tindak pidana korupsi tidak hanya pada kerugian keuangan saja tetapi juga aspek ekonomis, sosial, ekologis dan kerugian lainnya. Pada awal tahun 2018 terdapat gebrakan dari Jaksa pada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada praktik penegakkan kasus korupsi, yaitu pada kasus suap dengan terdakwa NA, Mantan Gubernur Sulawesi Tenggara yang telah melakukan penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Nikel kepada PT. Anugrah Harisma Barakah (PT. AHB) di Pulau Kabaena, Sulawesi Tenggara. Dalam tuntutanannya, Jaksa Penuntut Umum KPK mengakumulasi kerugian yang diderita oleh negara akibat perbuatan NA dengan total Rp. 4,2 triliun yang terdiri atas kerugian keuangan negara secara materiil yang telah dibuktikan dengan audit investigatif dari BPKP sebesar Rp. 1,5 triliun diakumulasi dengan kerugian non-materiil yaitu kerugian ekonomi lingkungan yang terdiri dari aspek ekologis, ekonomis, dan biaya rehabilitasi lingkungan dengan total 2,7 Triliun.¹⁰

Beranjak dari kasus ini, seakan kita diingatkan bahwa unsur kerugian negara dalam tindak pidana korupsi tidak hanya sebatas kerugian keuangan saja, tapi

⁸ Supriyanto, [*et.al.*] ‘Redefinisi Unsur “yang Dapat Merugikan Keuangan (Perekonomian) Negara” (2017), 25 Amanna Gappa.[11]

⁹ Lilik, Mulyadi, *Op.Cit.*[89-90].

¹⁰ Taufik Rahadian, “Ahli Lingkungan Sebut Kasus Nur Alam Timbulkan Kerugian Rp. 2,7 T”, (Kumparan, 2018) <<https://kumparan.com>>. diakses 22 September 2018.

juga kerugian perekonomian negara yang pada kasus ini jaksa penuntut umum memasukkan perhitungan kerugian lingkungan bahkan hingga biaya pemulihan kerusakan tersebut. Penghitungan kerugian ekonomi lingkungan ini dilakukan oleh ahli kerusakan lingkungan dari Institut Pertanian Bogor (IPB). Mengingat dampak yang juga luar biasa dari kerugian perekonomian negara, penegak hukum haruslah mulai memaknai kerugian negara tidak sekedar sebagai kerugian keuangan negara saja tapi juga kerugian perekonomian negara sebagai perwujudan semangat negara untuk memberantas korupsi.

Pada bagian penjelasan umum Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dijelaskan bahwa 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.¹¹ Pemaknaan kerugian negara yang tidak secara holistik ini menimbulkan ketidakpastian hukum kaitannya dengan pemulihan kerugian yang diderita oleh negara sebagai akibat dari tindak pidana korupsi.

Dalam penelitian ini penulis mengangkat isu hukum mengenai bagaimana konsep tentang perekonomian negara dalam undang-undang tindak pidana korupsi dan bagaimana pemaknaan konsep kerugian perekonomian negara pada praktik penegakan hukum di Indonesia.

Konsep Kerugian Perekonomian Negara dalam Undang-Undang

Pada bagian Penjelasan Umum alinea ke-4 (empat) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjelaskan bahwa:

“...Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun

¹¹ Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

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”.¹²

Mengenai pengertian konsep Perekonomian negara, mantan Jaksa Agung Baharudin Lopa berpendapat bahwa apabila ditinjau dari perspektif ilmu hukum apa yang dimaksud dengan perekonomian negara sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah sangat kabur sehingga menimbulkan kesulitan dalam membuktikan frasa “merugikan perekonomian negara” dalam penegakkan hukum tindak pidana korupsi.¹³ Jika dilihat dari Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 disitu dijelaskan tentang perbuatan yang dapat merugikan perekonomian negara.

Pada 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.” Kemudian dari aturan ini ditindaklanjuti dengan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah sesuai wewenangnya berdasarkan TAP MPRS tersebut agar tercipta harmonisasi khususnya pada peraturan perundang-undangan yang menyangkut tentang kebijakan bidang ekonomi dan moneter.¹⁴ Namun, perlu diketahui jika keberlakuan TAP MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966 Tentang Pembaharuan Kebidjaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan telah ditetapkan sebagai TAP MPR/MPRS yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *enmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan menurut TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status

¹² *ibid.*

¹³ Baharudin Lopa [*et.al.*], *Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi* (Kipas Putih Aksara 1977).[19].

¹⁴ Supriyanto,[*et.al.*], *Op.Cit.*[12].

Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.

Hal tersebut membuat ketentuan mengenai perbuatan yang merugikan prekonomian negara sebagaimana yang tercantum pada penjelasan pasal 1 sub (a) Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam TAP MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966 Tentang Pembaharuan Kebidjaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan sudah tidak dapat dijadikan sebagai pedoman pokok secara yuridis normatif, akan tetapi apabila terdapat peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah terkait sesuai dengan kewenangannya sebagaimana diamanatkan oleh TAP MPRS ini masih ada yang berlaku dan tidak dicabut/dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum maka, peraturan-peraturan terkait hal tersebut masih relevan untuk dijadikan sumber rujukan.

Merujuk putusan hakim terkait dengan frasa kerugian perekonomian negara dalam kasus tindak pidana korupsi dapat dilihat pada Putusan Nomor 1164/K/Pid/1985 atas nama terdakwa TG dimana perbuatan terdakwa yang secara melawan hukum membangun tanpa izin di wilayah perairan milik negara yang mengakibatkan negara tidak dapat memanfaatkan dan menggunakannya untuk kepentingan umum menurut majelis hakim pada saat itu termasuk perbuatan yang merugikan perekonomian negara.¹⁵

Pada kasus lain yang juga berkaitan dengan kerugian perekonomian negara adalah Putusan Nomor 1144 KVPid/2006 atas nama terdakwa ECW N. sebagai Direktur Utama Bank Mandiri yang memberikan pinjaman (*Bridging Loan*) secara melawan hukum dengan tidak memperhatikan prinsip kehati-hatian dalam perbankan dan cenderung KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) menurut pertimbangan majelis hakim telah merugikan negara dengan memberikan jumlah kredit yang besar yang diberikan dalam keadaan kondisi Negara dan masyarakat membutuhkan pembangunan ekonomi kerakyatan, dan diberikan kepada pengusaha

¹⁵ Lilik Mulyadi, *Op.Cit.*[89].

yang tidak bergerak di bidang produktif.¹⁶ Namun, dari putusan-putusan diatas sama sekali tidak dijelaskan secara jelas dan rinci tentang pertimbangan dari apa makna dari frasa merugikan perekonomian dalam tindak pidana korupsi. Maka dapat dikatakan masih belum terdapat kesepahaman mengenai hal-hal yang merugikan perekonomian negara seperti sebagaimana dijelaskan pada penjelasan umum alinea ke-4 (empat) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi hal ini sependapat dengan pendapat mantan Jaksa Agung Baharuddin Lopa diatas.

Pengertian pada bagian penjelasan umum Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak jelas, kabur serta tidak aplikatif untuk dilakukan penegakkan hukum sehingga sulit ditemukan parameter atau tolak ukur yang jelas mengenai kerugian perekonomian negara.¹⁷ Sistem ekonomi Indonesia yang menganut Sistem Ekonomi Pancasila merupakan sistem ekonomi yang didasarkan pada usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan dan kegotong-royongan nasional¹⁸ dan tertuang di dalam konstitusi Pasal 33 ayat (1) UUD NRI 1945 yang merujuk pada koperasi. Namun, perlu dipahami konteks badan usaha disini bukan hanya koperasi saja sebagai badan usaha yang tepat untuk mencapai kesejahteraan tapi masih ada BUMN dan BUMS yang tidak bisa dipisahkan sebagai badan usaha yang tujuan dan prinsipnya berasaskan kekeluargaan dan kegotong-royongan serta dibentuk sebagai usaha bersama maka badan usaha tersebut dapat disebut “Koperasi” yang ada dalam pemahaman Sistem Ekonomi Pancasila sedangkan maksud dari “usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijaksanaan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tujuan memberi manfaat, kemakmuran dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat” merupakan konsep yang abstrak dan multitafsir.¹⁹

Sebuah aturan atau norma hukum sesuai asas legalitas dalam hukum pidana harus dibentuk dengan prinsip *Lex Scripta*, *Lex Stricta*, dan *Lex Certa* yaitu

¹⁶ Putusan Mahkamah Agung Nomor 1144 KVPid/2006.[170].

¹⁷ Supriyanto,[*et.al*], *Op.Cit.*[12].

¹⁸ Mubyarto, *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan* (LP3ES 1987).[31].

¹⁹ Supriyanto,[*et.al*], *Op.Cit.*[13].

tertulis, jelas dan tidak multitafsir. Implikasi yuridis dari penerapan atau penafsiran hukum dari suatu istilah yang pengertian dan unsur-unsurnya belum dinormakan secara jelas dalam suatu perundang-undangan dapat mengakibatkan terampasnya hak konstitusional akan kepastian hukum.²⁰ Kesalahan dalam memahami sebuah pengertian hukum akibatnya dapat berakibat fatal bagi pencari keadilan, terlebih apabila pemahaman yang keliru tersebut menjadi sebuah putusan yang kemudian menjadi dasar pemikiran hakim selanjutnya dalam perkara yang serupa, kekeliruan dalam memaknai pengertian tidak hanya menyebabkan ketidakpastian hukum tapi juga merambah ke sisi hukum yang lebih tinggi yaitu keadilan.²¹ Dalam memutuskan perkara, Hakim memang *et officio* memiliki kewajiban untuk menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup di masyarakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman dan apabila hakim dihadapkan dalam suatu perkara yang ketentuan hukumnya tidak jelas atau belum jelas maka karena kewajibannya tersebut hakim memiliki diskresi untuk melakukan penemuan hukum dalam memutuskan suatu perkara tersebut baik dengan metode penafsiran maupun metode lainnya.²²

Dikutip dari Lord Acton bahwa “Kekuasaan cenderung untuk korupsi dan kekuasaan yang absolut pasti korupsi”.²³ yang berarti semakin besar sebuah kekuasaan maka akan semakin besar kecenderungan untuk melakukan perbuatan korupsi. Hal ini juga rentan terjadi terhadap hakim sebagai konsekuensi logis apabila hakim diberikan diskresi yang porsinya cukup besar dalam menafsirkan hukum khususnya dalam hal ini adalah pemaknaan tentang kerugian perekonomian negara.

Maka berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa konsep perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi adalah tidak jelas, kabur dan multitafsir. Untuk mendapatkan pemahaman hukum yang holistik tentang makna “merugikan

²⁰ Duwi Handoko, *Asas-Asas Hukum Pidana dan Hukum Penitensier di Indonesia* (Hawa dan Ahwa 2017).[67].

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*[109].

²² Hwan Christianto, “Batasan dan Perkembangan Penafsiran Ekstensif dalam Hukum Pidana” (2010) 3 *Pamator*:[102].

²³ Ermansyah Djaja, *Op.Cit.*[1].

perekonomian negara” dan mengurangi kecenderungan penyalahgunaan wewenang oleh hakim maka perlu diadakan *legal reform* di bidang tindak pidana korupsi khususnya pengaturan tentang kerugian perekonomian negara.

Konsep Kerugian Perekonomian Negara dalam Praktik

Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai konsep merugikan perekonomian negara dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi pada praktik penegakkan hukum di Indonesia yang dikaitkan dengan hasil dari wawancara dengan narasumber yang antara lain berasal dari Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Kejaksaan, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak di bidang anti korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis di sebuah universitas ternama. Terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan ketika mendalilkan mengenai konsep kerugian perekonomian negara yaitu :

1. Definisi dari merugikan perekonomian negara dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pada pokoknya memiliki makna yang sama dengan norma pada Pasal 33 UUD NRI 1945;
2. Dalam memaknai unsur Merugikan Perekonomian Negara tidak sama halnya seperti memaknai Kerugian Keuangan Negara yang secara jelas dapat dilihat di Undang-Undang Perbendaharaan Negara, undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan dalam memaknai unsur Merugikan Perekonomian Negara bisa lebih luas;
3. Menurut perspektif ilmu ekonomi penjelasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tentang konsep perekonomian negara dapat diartikan sebagai perekonomian Indonesia yang dilihat dari sisi pendapatan negara/nasional yang parameternya adalah Produk Domestik Bruto (PDB).²⁴

Menurut penjelasan Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi tentang konsep merugikan perekonomian negara bahwa dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi pada pokoknya perekonomian negara merujuk pada Pasal

²⁴ Hasil Wawamcara dengan Hakim, Jaksa, LSM Anti Korupsi, KPK dan Akademisi.

33 UUD NRI 1945.²⁵

Sehubungan dengan penjelasan dari Hakim Pengadilan Tipikor diatas, pada pasal 33 UUD NRI 1945 menyebutkan :

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.²⁶

Pada ayat (1) menyatakan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan yang dimaksudkan bahwa perekonomian merupakan suatu susunan kebijakan pemerintah yang sistematis mulai dari kebijakan pusat hingga kebijakan daerah di seluruh Indonesia yang dilakukan oleh seluruh rakyat Indonesia.²⁷ Sedangkan pada ayat (2) menurut Sri Edi Swarsono bahwa cabang-cabang yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak ditafsirkan merupakan cabang produksi yang berkaitan dengan tanggung jawab negara, yaitu untuk melindungi bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Hal tersebut menunjukkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara adalah cabang-cabang produksi yang strategis yang dapat menopang hajat hidup orang banyak karena tidak semua cabang produksi adalah penting bagi

²⁵ Salim, Agus, Wawancara Personal di Rumah Narasumber, 16 Desember 2018.

²⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

²⁷ Arif Firmansyah, "Penafsiran Pasal 33 UUD 1945 Dalam Membangun Perekonomian di Indonesia" (2012) 13 FH.Unisba.[287].

negara dan tidak menyangkut hajat hidup orang banyak seperti usaha perhotelan.²⁸ Kemudian ayat (3) menegaskan daulat rakyat dan posisi rakyat yang substansial dimana kepentingan masyarakat lebih utama. Lalu ayat (4) menjelaskan tentang prinsip-prinsip Demokrasi Ekonomi. Pasal ini merupakan amanat konstitusi dimana tataran konsepnya yang masih abstrak karena posisinya adalah sebagai kaidah dasar/landasan pembentukan aturan-aturan hukum di bawah UUD. Apabila dikaitkan dengan penegakkan kerugian perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi penulis berpendapat hal ini logis dan relevan secara konsep namun untuk dipraktikkan masih belum aplikatif juga apabila tidak ada aturan teknis yang mengatur secara jelas mengenai pemaknaan konsep merugikan perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi khususnya.

Sementara itu, menurut pihak Kejaksaan bahwa konsep merugikan perekonomian negara adalah hubungannya dengan aliran uang negara yang masuk dan keluar seperti uang yang seharusnya masuk ke kas negara tetapi tidak dimasukkan begitupun sebaliknya dengan uang yang dikeluarkan tetapi tidak untuk peruntukannya serta kaitannya lebih luas daripada konsep kerugian keuangan negara yang telah diatur dalam Undang-Undang Keuangan Negara, Perbendaharaan Negara maupun Undang-Undang BPK.²⁹ Hal ini juga memunculkan pertanyaan seberapa luas tafsiran mengenai perbuatan korupsi yang dapat merugikan perekonomian negara apabila disebutkan bahwa ruang lingkungannya yang lebih luas daripada konsep merugikan keuangan negara yang telah diatur secara jelas. Penjelasan konsep perekonomian negara dinilai tidak jelas, kabur dan tidak implementatif dalam penegakkan hukum tindak pidana korupsi, sehingga jarang diterapkan oleh para penegak hukum karena tidak ada parameter yang jelas.³⁰

Hal tersebut menurut penulis menjadikan pendapat tersebut juga masih belum aplikatif sehingga diperlukan pembentukan batasan-batasan yang jelas untuk

²⁸ Sri Edi Swarsono, "Kerakyatan Demokrasi Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial", Seminar Implementasi Pasal 33 dan 34 UUD NRI 1945 (Gerakan Jalan Lurus 2008).

²⁹ Erdinanda, Mirzantio, *Wawancara Personal di Coffee Toffee Sun City (Sidoarjo)* 13 Januari 2019.

³⁰ Supriyanto, [et.al], *Op.Cit.*[12].

penerapannya yaitu dengan pemerintah melakukan *legal reform*.

Kemudian dari pihak LSM memberikan pendapatnya tentang konsep merugikan perekonomian negara bahwa definisi merugikan perekonomian negara belum menunjang pemahaman yang jelas dibandingkan dengan definisi keuangan negara yang sudah lebih jelas dan untuk pemaknaannya dikembalikan kepada majelis hakim yang memeriksa dan mengadili.³¹ Pendapat KPK menjelaskan bahwa tentang konsep merugikan perekonomian negara memang ada kesulitan dalam memaknainya, tidak adanya indikator dan landasan peraturan yang jelas mengenai perbuatan seperti apa saja yang termasuk merugikan perekonomian negara. Maka dari itu pemaknaannya hanya terbatas normatif saja seperti apa yang ada di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.³²

Secara normatif berdasar asas legalitas memang dari apa yang telah tertuang dalam sebuah Peraturan Perundang-Undangan beserta Penjelasan adalah harus dimaknai dan ditafsirkan seperti yang tertulis dalam peraturan tersebut (*lex scripta, lex stricta, lex certa*) sehingga memang ditemukan kesulitan apabila tidak ada atau belum ada landasan hukum yang valid sebagai rujukan untuk memaknai konsep merugikan perekonomian negara. Sementara itu, untuk lebih dapat memahami tentang konstruksi pemahaman dari frasa “merugikan perekonomian negara” memang tidak dapat dipisahkan dari konsep-konsep pada disiplin ilmu ekonomi. Maka dari itu penulis juga melakukan wawancara terhadap salah satu Dosen dari Fakultas Ekonomi dan Bisnis dan setelah narasumber membaca penjelasan dari konsep Perekonomian Negara pada Penjelasan Umum Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Airlangga menjelaskan bahwa yang dimaksud dalam penjelasan tersebut adalah perekonomian Indonesia dan paling mudah dilihat dari sisi pendapatan nasional yang indikatornya disebut Produk Domestik Bruto (PDB).

Mengenai bagaimana cara menghitung suatu PDB dan kapan dapat dinyatakan telah terjadi kerugian adalah ketika indeks PDB turun atau lebih kecil dari PDB

³¹ Mona, *Wawancara di Kantor Indonesia Corruption Watch* (Jakarta) 17 Desember 2018.

³² Firman Kusbianto, *Wawancara di Gedung Merah Putih KPK* (Jakarta) 8 Februari 2019.

potensialnya. Data dari PDB ditujukan untuk mengetahui apakah PDB suatu daerah/negara yang bersangkutan mengalami peningkatan ataupun penurunan dalam jangka waktu tertentu, dan pendataan tersebut di Indonesia dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS).³³ Pengertian pendapatan nasional sendiri adalah penjumlahan seluruh pendapatan yang diterima oleh seluruh anggota masyarakat dalam suatu negara pada kurun waktu tertentu.³⁴ Pendapatan nasional juga dapat diartikan sebagai hasil produksi nasional yaitu hasil produksi yang dihasilkan masyarakat dalam suatu negara dalam waktu tertentu yang biasanya satu tahun.

Hal tersebut apabila dikaitkan dengan Pasal 33 UUD NRI 1945 maka akan didapati sebuah keselarasan dimana dijelaskan pada Pasal 33 UUD NRI 1945 bahwa di dalamnya termasuk juga cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menyangkut hajat hidup orang banyak. “Nah, berarti sekarang dampaknya misal ada korupsi di sektor industri gitu dilihat berpengaruh atau nggak pendapatan masyarakat di sektor industri. Ini menurut definisi Undang-Undang loh ya jika dilihat dari pengaruh korupsi terhadap komponen PDB ini gitu ini sektoralnya gitu”.³⁵ Lanjut jawaban dari Dosen FEB tersebut. Beliau menegaskan bahwa dalam ilmu ekonomi, korupsi merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi di suatu negara dimana salah satu komponen pertumbuhan ekonomi adalah pendapatan nasional. Apabila dilihat dari PDB-pun kerugian yang dapat disimpulkan adalah *potential loss* dan bukanlah kerugian yang nyata dan pasti sebagaimana amanat Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 sehingga dengan pendapat tersebut juga masih belum implementatif pada praktik penegakkan hukum tindak pidana korupsi. Demikian untuk menegakkan konsep merugikan perekonomian negara dalam sistem hukum di Indonesia dengan konsep dan peraturan yang ada saat ini dirasa masih belum menunjukkan efektivitasnya karena memang masih abstraknya penjelasan dari konsep merugikan perekonomian itu sendiri.

³³ *ibid.*

³⁴ Suherman Rosyidi, *Pengantar Teori Ekonomi: Pendekatan kepada Teori Ekonomi Mikro & Makro* (PT. RajaGrafindo Persada 2006).[102].

³⁵ Shochrul Rohmatul Ajia, *Wawancara di Ruang Konsultasi FEB UNAIR* (Surabaya) 26 Februari 2019.

Dengan berbagai pengertian mengenai Keuangan Negara dan Perekonomian Negara diatas dalam menyikapi perkara pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia yang menjadi rujukan utama dari pengertian Keuangan Negara maupun Perekonomian Negara adalah Penjelasan Umum Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi itu sendiri, merujuk asas preferensi hukum yang berlaku dalam sistem hukum pidana di Indonesia khususnya asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* dimana hukum yang lebih khusus/spesifik mengesampingkan hukum yang lebih umum. Karena dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah mengatur pengertian dari apa itu Keuangan Negara dan Perekonomian Negara maka, dalam kasus tindak pidana korupsi sepatutnya pengertian yang harus dijadikan dasar adalah pengertian yang ada dalam undang-undang tersebut.

Pada perkara tindak pidana korupsi yang benar-benar dalam putusannya menyebutkan bahwa perbuatan yang dilakukan oleh seorang terdakwa telah merugikan perekonomian negara sejauh ini penulis hanya menemukan pada Putusan Nomor 1166/K/Pid/1985. Perbuatan terdakwa yang membangun tanpa izin di wilayah perairan negara yang mengakibatkan negara tidak dapat memanfaatkan wilayah tersebut untuk kepentingan umum dinilai oleh majelis hakim sebagai perbuatan yang merugikan perekonomian negara.³⁶ Meskipun telah disebutkan sedemikian rupa akan tetapi masih ditemukan ketidakjelasan atau kekaburan pada konsep ini, kaitannya dengan putusan *a quo* adalah kepentingan umum yang juga masih dalam konsep yang abstrak.

Kesimpulan

Konsep Kerugian Keuangan Negara dan Perekonomian Negara dijelaskan pada bagian Penjelasan Umum alinea ke-4 (empat) UU PTPK. Konsep merugikan perekonomian negara hanya dijelaskan dalam Penjelasan Umum alinea ke-4 UU PTPK sehingga Penjelasan Umum tersebut menjadi rujukan utama untuk penegakkan

³⁶ Lilik Mulyadi, *Op.Cit.*[89].

konsep merugikan perekonomian negara. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan penulis didapati beberapa pemahaman konsep kerugian perekonomian negara pada praktik penegakkan hukum tindak pidana korupsi yaitu dapat dimaknai sama halnya dengan Pasal 33 UUD NRI 1945. Selain itu juga diketahui bahwa makna merugikan perekonomian itu berbeda dengan makna kerugian keuangan negara yang sudah jelas aturan hukumnya bahkan kerugian perekonomian negara ruang lingkupnya lebih luas. Kemudian lebih lanjut disebutkan dari hasil wawancara bahwa menurut perspektif ilmu ekonomi yang dimaksud dengan Perekonomian Negara dapat diartikan sebagai pendapatan nasional yang dapat diukur melalui satuan yang disebut Produk Domestik Bruto (PDB), akan tetapi penjelasan dari narasumber tersebut juga masih abstrak dan belum apikatif untuk penegakkan hukum secara teknis. Putusan Nomor 1164 K/Pid/1985 adalah salah satu putusan yang memutuskan perbuatan korupsi yang merugikan perekonomian negara. Dalam memaknai konsep merugikan perekonomian negara masih ditemukan banyak kekaburan sehingga dapat berimplikasi memunculkan ketidakpastian hukum atau bahkan menciderai keadilan, khususnya pada kasus-kasus korupsi yang berkaitan dengan kerugian perekonomian negara.

Daftar Bacaan

Buku

Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia* (Sinar Grafika Jakarta 1991).

Baharudin Lopa[et.al], *Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi* (Kipas Putih Aksara 1977).

Duwi Handoko, *Asas-Asas Hukum Pidana dan Hukum Penitensier di Indonesia* (Hawa dan Ahwa 2017).

Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami Untuk Membasmi, Buku Panduan Untuk memahami Tindak Pidana Korupsi* (Komisi Pemberantasan Korupsi 2006).

Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Normatif, Teoritis, Praktik dan Masalahnya* (PT. Alumni 2007).

M. Akil Mochtar, *Memberantas Korupsi, Efektivitas Sistem Pembalikan Beban Pembuktian dalam Gratifikasi* (Q-Communication 2006).

Mubyarto, *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan* (LP3ES 1987)

R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Edisi Kedua* (Sinar Grafika 2008).

Suherman Rosyidi, *Pengantar Teori Ekonomi: Pendekatan kepada Teori Ekonomi Mikro & Makro* (PT. RajaGrafindo Persada 2006).

Jurnal

Supriyanto, [et.al.] 'Redefinisi Unsur "yang Dapat Merugikan Keuangan (Perekonomian) Negara" (2017) 25 Amanna Gappa.

Hwan Christianto, "Batasan dan Perkembangan Penafsiran Ekstensif dalam Hukum Pidana" (2010) 3 Pamator.

Arif Firmansyah, "Penafsiran Pasal 33 UUD 1945 Dalam Membangun Perekonomian di Indonesia" (2012) 13 FH.Unisba.

Laman

Inggried Dwi Wedhaswary, "Tren Korupsi 2017 Versi ICW", (Kompas, 2018) <<https://nasional.kompas.com>>. diakses 2 September 2018.

Taufik Rahadian, "Ahli Lingkungan Sebut Kasus Nur Alam Timbulkan Kerugian Rp. 2,7 T", (Kumparan, 2018) <<https://kumparan.com>>. diakses 22 September 2018.

Makalah

Barda Nawawi Arif, "*Beberapa Pokok Pemikiran Kebijakan Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi*" Seminar sehari tentang Mencari Solusi dan Model-model Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Manipulasi di Lembaga Penegakkan Hukum Indonesia, (Semarang 1997).

Sri Edi Swarsono, "Kerakyatan Demokrasi Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial", Seminar Implementasi Pasal 33 dan 34 UUD NRI 1945 (Gerakan Jalan Lurus 2008).

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3874).

Putusan

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1144 K/Pid/2006.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1164 K/Pid/1985.

Putusan Nomor 16/Pid.Sus-TPK/2018/PT.DKI.