

**UNSUR KERUGIAN KEUANGAN NEGARA TINDAK PIDANA KORUPSI  
KERUGIAN KEUANGAN NEGARA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH  
KONSTITUSI NOMOR 25/PUU-XIV/2016**

**Suhendar**

Fakultas Hukum Universitas Pamulang

E-mail: hendar.tzu@gmail.com

**ABSTRAK**

*Unsur kerugian keuangan Negara dalam hukum pidana: tindak pidana korupsi, sebagaimana pada Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi mengalami pada mulanya merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Demikian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 menguatkan konsepsi demikian. Namun, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016 mengubah secara radikal makna konstitusional unsur kerugian keuangan Negara tersebut menjadi delik materil: menyatakan kata “dapat” dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian hilangnya unsur (bestandeel) “dapat” pada kata “merugikan keuangan atau perekonomian Negara” dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi akan berdampak signifikan terhadap penuntutannya, sehubungan unsur sebagai nama kumpulan bagi apa yang disebut bestandeel (bestanddelen van het delict) adalah bagian-bagian yang terdapat dalam rumusan delik yang harus dibuktikan, harus dicantumkan di dalam surat tuduhan dan bilamana satu atau lebih bagian ternyata tidak dapat dibuktikan, maka hakim harus membebaskan tertuduh atau dengan kata lain hakim harus memutuskan suatu vrijspraak*

**Kata Kunci : Unsur Kerugian Keuangan Negara, Putusan Mahkamah Konstitusi dan Hukum Pidana.**

**ABSTRACT**

*Elements of State financial losses in criminal law: corruption, as in Article 2 and Article 3 of the Corruption Act, initially constitute a formal offense, namely the existence of corruption is sufficient with the fulfillment of elements of action that has been formulated not by the emergence of Effect. Thus the Decision of the Constitutional Court Number 003/PUU-IV/2006 reinforces this conception. However, the Constitutional Court through Decision Number 25/PUU-XIV/2016 changed radically the constitutional meaning of the element of financial loss of the State into material offense: declaring the word “able” in Article 2 and Article 3 of the Corruption Act*

against the Law The State of the Republic of Indonesia of 1945 and has no binding legal force. Thus the loss of the "bestandeel" element of the word "harm to the state's finances or economy" in Articles 2 and 3 of the Corruption Act will have a significant impact on its prosecution, in respect of the element as a collection name for what is bestandeel (bestanddelen van Het delict) are parts contained in the formulation of offense which must be proved, must be included in the letter of accusation and when one or more parts is not provable, then the judge shall release the defendant or in other words the judge shall decide a *vrijspraak*

Keywords: *Elements of State Financial Losses, Decisions of the Constitutional Court and the Criminal Law*

---

## Pendahuluan

Tindak pidana korupsi: kerugian keuangan Negara adalah tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut Undang-undang Tindak Pidana Korupsi). Ia Merupakan salah satu 1 (satu) kelompok dari 7 (tujuh) kelompok tindak pidana korupsi, pengelompokan ini dikonstruksikan dari ketigapuluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi berdasarkan UU 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *juncto* UU 20/2001 tentang Perubahan Atas UU 31/1999.<sup>1</sup> Atau disebut juga kelompok pertama, korupsi yang terkait kerugian keuangan Negara dari tujuh kelompok.<sup>2</sup> Pada mulanya, serta selalu menarik dan selalu menjadi diskursus untuk dibicarakan dalam Tindak pidana korupsi: kerugian keuangan Negara tersebut adalah sehubungan penggunaan kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan atau perekonomian Negara".

Makna kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan atau perekonomian Negara", sebagaimana pada penjelasan Pasal tersebut ditegaskan bahwa: dalam ketentuan ini, kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan atau perekonomian Negara" menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat".

Tindak pidana formil dalam kepustakaan disebut delik formal (*formeel delict*) adalah delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan

---

<sup>1</sup> KPK, *Memahami untuk membasmi*, Jakarta, KPK, 2006, hlm.19-21.

<sup>2</sup> Bibit S. Rianto dan Nurlis E. Meuko, *Koruptor, Go To Hell! (Mengupas Anatomi Korupsi di Indonesia)*, Hikmah, Jakarta, 2009, hlm. 34-46.

yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang,<sup>3</sup> yang oleh van Hamel disebutnya sebagai *delict met formele omschrijving*, yaitu delik yang telah dirumuskan secara formal.<sup>4</sup> D. Schaffmeister menegaskan bahwa walaupun setiap rumusan setiap delik mengenai perbuatan manusia, tetapi ada perbedaan. Delik formal menekankan pada perbuatan, terlepas dari akibat yang mungkin ditimbulkan, perbuatan itu sendiri sudah bertentangan dengan larangan atau perintah dan sudah dapat dipidana. Pada delik formal, suatu akibat tertentu hanya dapat memberatkan atau meringankan pidana, tetapi juga tanpa akibat perbuatan itu sendiri sudah dilarang dan dapat dipidana.<sup>5</sup> Dilihat dari sudut pandang prosesusil atau hukum acara, cara perumusan delik formil meringankan penuntut umum dalam melakukan penuntutan dan pembuktian. Dalam hal penuntutan beberapa delik formil, misalnya pencurian, Jaksa/Penuntut Umum cukup mengambil alih rumusan delik tersebut sekalipun dengan mengkaitkannya pada kasus konkret—dengan menyebutkan barang apa yang telah dicuri. Tetapi istilah mengambil (*wegnemen*: Pasal 362 pencurian) tidak perlu diuraikan lebih lanjut.<sup>6</sup>

Selanjutnya, terkait keberadaan unsur “dapat” sebelum unsur “merugikan keuangan atau perekonomian Negara”, Mahkamah Konstitusi pernah menolak permohonan pengujian kata “dapat” tersebut, demikian sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006. Adapun yang menjadi pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi pada saat itu, antara lain:

- a. kedua pernyataan tersebut akan dijawab dengan pemahaman bahwa kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK menyebabkan perbuatan yang akan dituntut di depan pengadilan, bukan saja karena perbuatan tersebut “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata”, akan tetapi hanya “dapat” menimbulkan kerugian saja pun sebagai kemungkinan atau *potential loss*, jika unsur perbuatan perbuatan tindak pidana korupsi dipenuhi, sudah dapat diajukan ke pengadilan. Kata “dapat” tersebut harus dinilai pengertiannya menurut Penjelasan Pasal 2 ayat (1) tersebut di atas, yang menyatakan bahwa kata “dapat” tersebut sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, menunjukkan bahwa tindak pidana tersebut merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi, cukup hanya dengan dipenuhinya unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat. Karena itu Mahkamah dapat menerima penjelasan Pasal 2 ayat (1) sepanjang menyangkut kata “dapat”

---

<sup>3</sup> P. A. F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011, hlm. 213

<sup>4</sup> *Ibid*

<sup>5</sup> D. Schaffmeister, *Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 30-31.

<sup>6</sup> Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentaris atas Pasal-Pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan KUHP Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 70-71.

- sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”;
- b. Mahkamah berpendapat, kerugian yang terjadi dalam tindak pidana korupsi, terutama yang berskala besar, sangatlah sulit untuk dibuktikan secara tepat dan akurat. Ketepatan yang dituntut sedemikian rupa, akan menimbulkan keraguan, apakah jika satu angka jumlah kerugian diajukan dan tidak selalu dapat dibuktikan secara akurat, namun kerugian telah terjadi, akan berakibat pada terbukti tidaknya perbuatan yang didakwakan. Hal demikian mendorong antisipasi atas akurasi kesempurnaan pembuktian, sehingga menyebabkan dianggap perlu mempermudah beban pembuktian tersebut. Dalam hal tidak dapat diajukan bukti akurat atas jumlah kerugian nyata atau perbuatan yang dilakukan adalah sedemikian rupa bahwa kerugian negara dapat terjadi, telah dipandang cukup untuk menuntut dan memidana pelaku, sepanjang unsur dakwaan lain berupa unsur memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi dengan cara melawan hukum (*wederrechtelijk*) telah terbukti. Karena, tindak pidana korupsi digolongkan oleh undang-undang *a quo* sebagai delik formil. Dengan demikian, kategori tindak pidana korupsi digolongkan sebagai delik formil, di mana unsur-unsur perbuatan harus terpenuhi, dan bukan sebagai delik materiil, yang mensyaratkan akibat perbuatan berupa kerugian yang timbul tersebut harus telah terjadi. Kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, dapat dilihat dalam arti yang sama dengan kata “dapat” yang mendahului frasa “membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan negara dalam keadaan perang”, sebagaimana termuat dalam Pasal 387 KUHP. Delik demikian dipandang terbukti, kalau unsur perbuatan pidana tersebut telah terpenuhi, dan akibat yang dapat terjadi dari perbuatan yang dilarang dan diancam pidana tersebut, tidak perlu harus telah terjadi;
  - c. Menurut Mahkamah hal demikian tidaklah menimbulkan ketidakpastian hukum (*onrechtzekerheid*) yang bertentangan dengan konstitusi sebagaimana yang didalilkan Pemohon. Karena, keberadaan kata “dapat” sama sekali tidak menentukan faktor ada atau tidaknya ketidakpastian hukum yang menyebabkan seseorang yang tidak bersalah dijatuhi pidana korupsi atau sebaliknya orang melakukan tindak pidana korupsi tidak dapat dijatuhi pidana;
  - d. Dengan asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dalam melindungi hak seseorang, hubungan kata “dapat” dengan “merugikan keuangan negara” tergambar dalam dua hubungan yang ekstrim: (1) nyata-nyata merugikan negara atau (2) kemungkinan dapat menimbulkan kerugian. Hal yang terakhir ini lebih dekat dengan maksud mengkualifikasikan delik korupsi menjadi delik formil. Di antara dua hubungan tersebut

- sebenarnya masih ada hubungan yang “belum nyata terjadi”, tetapi dengan mempertimbangkan keadaan khusus dan kongkret di sekitar peristiwa yang terjadi, secara logis dapat disimpulkan suatu akibat yaitu kerugian negara akan terjadi. Untuk mempertimbangkan keadaan khusus dan kongkret di sekitar peristiwa yang terjadi, yang secara logis dapat disimpulkan kerugian negara terjadi atau tidak terjadi, haruslah dilakukan oleh ahli dalam keuangan negara, perekonomian negara, serta ahli dalam analisis hubungan perbuatan dengan kerugian;
- e. Dengan adanya penjelasan yang menyatakan bahwa kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, kemudian mengkuifikasikannya sebagai delik formil, sehingga adanya kerugian negara atau perekonomian negara tidak merupakan akibat yang harus nyata terjadi, Mahkamah berpendapat bahwa hal demikian ditafsirkan bahwa unsur kerugian negara harus dibuktikan dan harus dapat dihitung, meskipun sebagai perkiraan atau meskipun belum terjadi. Faktor kerugian, baik secara nyata atau berupa kemungkinan, dilihat sebagai hal yang memberatkan atau meringankan dalam penjatuhan pidana, sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan Pasal 4, bahwa pengembalian kerugian negara hanya dapat dipandang sebagai faktor yang meringankan. Oleh karenanya persoalan kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK, lebih merupakan persoalan pelaksanaan dalam praktik oleh aparat penegak hukum, dan bukan menyangkut konstiusionalitas norma;
  - f. Mahkamah berpendapat bahwa frasa “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, tidaklah bertentangan dengan hak atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sepanjang ditafsirkan sesuai dengan tafsiran Mahkamah di atas (*conditionally constitutional*).

Namun, keberadaan unsur “dapat” sebelum unsur “merugikan keuangan atau perekonomian Negara” dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi kembali menjadi pembicaraan dengan berbagai perspektif, hal ini dikarenakan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 25 (dua puluh lima) Januari 2017 melalui Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016 mengubah secara radikal makna konstiusional unsur kerugian keuangan Negara dalam tindak pidana korupsi kerugian keuangan Negara tersebut menjadi delik materil, yaitu menyatakan kata “dapat” dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dengan demikian hilangnya unsure (*bestandeel*) “dapat” pada kata merugikan keuangan atau perekonomian Negara dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi sebagai salah satu unsur tindak pidana korupsi kerugian keuangan Negara akan berdampak signifikan terhadap penuntutannya, sehubungan unsur sebagai nama kumpulan bagi apa yang disebut *bestandeel* (*bestanddelen van het delict*) adalah bagian-bagian yang

terdapat dalam rumusan delik yang harus dibuktikan, sebagaimana menurut P. A. F. Lamintang<sup>7</sup>:

- a. oleh penuntut umum harus dicantumkan di dalam surat tuduhan
- b. harus dibuktikan di dalam peradilan
- c. bilamana satu atau lebih bagian ternyata tidak dapat dibuktikan, maka hakim harus membebaskan tertuduh atau dengan kata lain hakim harus memutuskan suatu *vrijspraak*.

## Permasalahan

Tulisan ini hanya membatasi pada beberapa permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah unsur kerugian keuangan Negara dalam pendekatan hukum pidana pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016?
- b. Bagaimanakah unsur kerugian keuangan Negara pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016?

## Metodologi Penelitian

Metode penelitian dalam tulisan ini adalah penelitian yuridis normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan: adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.<sup>8</sup> Adapun penelitian ini menggunakan bahan hukum primer: norma atau kaedah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan dan seterusnya, bahan hukum sekunder: rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya kalangan hukum dan seterusnya, dan bahan hukum tertier: kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.<sup>9</sup>

## Pembahasan

### Unsur Kerugian Keuangan Negara Dalam Pendekatan Hukum Pidana

#### Definisi Unsur Kerugian Keuangan Negara

Unsur kerugian keuangan negara merupakan salah satu unsur tindak pidana korupsi: kerugian keuangan Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, namun bersamaan dengan itu, hukum pidana: tindak pidana korupsi justru tidak memberikan definisi maupun penjelasan yang *rigid* tentang pengertian kerugian keuangan negara tersebut. Kerugian keuangan Negara justru di definisikan dalam administrasi Negara: hukum administrasi Negara (HAN) sebagaimana akan dijelaskan pada sub pembahasan berikutnya.

<sup>7</sup> P. A. F. Lamintang, *Op.cit*, hlm. 199-200

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 13-14.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, 1986, Jakarta, hlm.52

Hukum pidana: tindak pidana korupsi hanya menjelaskan tentang keuangan negara sebagaimana pada penjelasan undang tersebut, yaitu:

Keuangan negara yang dimaksud adalah 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, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- (b) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan bertanggungjawaban 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”.

Dari penjelasan definisi keuangan Negara tersebut, dikaitkan dengan makna kerugian yang berarti menanggung atau menderita rugi, sesuatu yang dianggap mendatangkan rugi, seperti kerusakan,<sup>10</sup> serta merugikan adalah menjadi rugi atau berkurang,<sup>11</sup> oleh karenanya definisi kerugian keuangan Negara amatlah luas. Artinya pemaknaan kerugian keuangan Negara adalah secara *argumentum a contrario* dari definisi keuangan Negara menurut penjelasan undang-undang tersebut. Rumusan yang sangat luas ini bermaksud mengantisipasi penyimpangan keuangan Negara.<sup>12</sup>

Artidjo Alkostar menyebut keuangan Negara mencakup seluruh kekayaan Negara termasuk uang dan sesuatu yang berharga. Dalam hubungannya dengan tindak pidana korupsi, yang harus dibuktikan adalah adanya kerugian keuangan Negara yang mempunyai hubungan kausal dengan perbuatan terdakwa.<sup>13</sup> Dalam praktik peradilan, kerugian keuangan Negara dipahami dengan arti berkurangnya kekayaan Negara atau bertambahnya kewajiban Negara tanpa diimbangi prestasi yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum.<sup>14</sup> Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 52/Pid.Sus/TPK/2013/PN.Jkt.Pst. memberikan definisi, *merugikan* adalah sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang, yang dimaksudkan dengan unsur *merugikan keuangan Negara* adalah sama artinya dengan menjadi ruginya keuangan Negara atau berkurangnya keuangan Negara.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> H. Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 173.

<sup>11</sup> R. Wiyono, *Pembahasan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, 2008, Jakarta, hlm. 41.

<sup>12</sup> H. Abdul Latif, *Hukum Administrasi: Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 220.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 255.

<sup>14</sup> H. Jawade Hafidz Arsyad, *Op.Cit*, hlm. 177

<sup>15</sup> Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara: Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara dan Pidana Khusus Korupsi*, Setara Pers, Malang, 2015, hlm.142.

Dengan memperhatikan rumusan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 31 Tahun 1999, kerugian keuangan negara dapat berbentuk:<sup>16</sup>

1. Pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah (dapat berupa uang, barang) yang seharusnya tidak dikeluarkan.
2. Pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah lebih besar dari yang seharusnya menurut kriteria yang berlaku.
3. Hilangnya sumber/kekayaan negara/daerah yang seharusnya diterima (termasuk diantaranya penerimaan dengan uang palsu, barang fiktif).
4. Penerimaan sumber/kekayaan negara/daerah lebih kecil/rendah dari yang seharusnya diterima (termasuk penerimaan barang rusak, kualitas tidak sesuai).
5. Timbulnya suatu kewajiban negara/daerah yang seharusnya tidak ada.
6. Timbulnya suatu kewajiban negara/daerah yang lebih besar dari yang seharusnya.
7. Hilangnya suatu hak negara/daerah yang seharusnya dimiliki/diterima menurut aturan yang berlaku.
8. Hak negara/daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya diterima.

Tindak pidana korupsi: kerugian keuangan Negara, dibentuk dengan substansi untuk melindungi kepentingan hukum terhadap kerugian keuangan Negara dan perekonomian Negara.<sup>17</sup> Oleh karenanya, kerugian keuangan Negara dalam dimensi hukum pidana tindak pidana korupsi tersebut adalah harus dilakukan secara melawan hukum, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan.

### **Mekanisme Penyelesaian: Berorientasi Pada Pemulihan**

Penyelesaian kerugian keuangan Negara menurut hukum pidana korupsi—UU 31/1999 *jo.* UU 20/2001, adalah berorientasi pada pemulihan kerugian keuangan Negara tersebut, baik melalui sarana hukum pidana maupun sarana hukum perdata. Penyelesaian kerugian keuangan Negara melalui sarana hukum pidana, dapat dilakukan dengan menjatuhkan secara kumulatif pidana pokok dengan pidana denda, kecuali terhadap nilai objek tindak pidana korupsi tersebut kurang dari Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah). Hal mana menyimpang dari penjatuhan pidana umum. Selain itu juga terdapat jenis baru pidana tambahan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UU 31/1999 *jo.* UU 20/2001 yang tidak dikenal dalam pidana umum dan memberlakukan pidana penjara bagi pelaku tindak pidana korupsi yang tidak

<sup>16</sup> Eddy Mulyadi Soepardi, *Memahami Kerugian Keuangan Negara sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi*, Fakultas Hukum Universitas Pakuan, Bogor, 2009, hlm. 3-4.

<sup>17</sup> Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materiil dan formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 20-21.

dapat membayar pidana tambahan berupa uang pengganti kerugian Negara sebagaimana diatur pada Pasal 18 ayat (3) UU 31/1999 jo. UU 20/2001.<sup>18</sup>

Pada penyelesaian kerugian keuangan Negara melalui sarana hukum perdata adalah pengecualian penyelesaian kerugian menggunakan sarana hukum administrasi Negara, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sebagai rezim hukum administrasi Negara. Hal ini sebagaimana ditegaskan pada Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004: “ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah dalam Undang-undang ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan negara/daerah dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri”. Oleh karenanya, maka penyelesaian keperdataan kerugian keuangan Negara menurut hukum administrasi Negara dalam dimensi hukum pidana: tindak pidana korupsi, diatur secara tersendiri sebagaimana diatur dalam UU No. 31/1999 jo. UU No. 20/2001, yaitu:

Pasal 32 ayat:

(1) Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.

Penjelasan: 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.

(2) Putusan bebas dalam perkara tindak pidana korupsi tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara.

Pasal 33:

Dalam hal tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya.

Pasal 34:

Dalam hal terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penuntut umum segera menyerahkan salinan berkas berita acara sidang tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 350-357.

Artinya, dalam dimensi hukum pidana: tindak pidana korupsi, pada keadaan tertentu menggunakan penyelesaian secara keperdataan—dengan karakteristik: yang nyata dan pasti jumlah kerugiannya, serta diatur secara khusus dalam hukum pidana: tindak pidana korupsi. Atau dengan kata lain, mekanisme keperdataan diadopsi dan digunakan dalam penyelesaian kerugian keuangan negara dalam dimensi hukum pidana: tindak pidana korupsi.

## Unsur Kerugian Keuangan Negara Dalam Pendekatan Hukum Administrasi Negara

### Definisi Unsur Kerugian Keuangan Negara

Kerugian keuangan Negara dalam pendekatan administrasi Negara: hukum administrasi Negara (HAN) memiliki definisi yang jelas sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang keduanya sama-sama mendefinisikan: “kerugian keuangan negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.<sup>19</sup>

Artinya kerugian keuangan Negara dapat berbentuk kerugian uang, surat berharga, dan barang dalam ruang lingkup luasnya definisi keuangan Negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* UU 20 Tahun 2001, namun dipersempit dengan spesifikasi berupa: yang nyata dan pasti jumlahnya, akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.<sup>20</sup> Dengan demikian, kerugian keuangan Negara harus nyata dan pasti jumlahnya sebanding dengan pengertian keuangan Negara itu sendiri. Bahkan menurut M. Yusuf Jhon<sup>21</sup> termasuk merupakan kerugian Negara adalah pemborosan yang berbentuk:

- a. Perbuatan melawan hukum (PMH) mengeluarkan uang untuk sesuatu yang tidak direncanakan oleh Negara/daerah, tidak didasarkan pada analisis kebutuhan, serta tidak dianggarkan.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Suhendar, *Op.Cit*, hlm. 151.

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 151-152.

<sup>21</sup> M. Yusuf Jhon dan Dwi Setiawan, *Kiat Memahami Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009, hlm.103-105

<sup>22</sup> Misalnya pembelian suatu barang yang tidak ada dalam perencanaan, dalam perjalanan dibuat pengadaan yang tidak didasarkan atas analisis kebutuhan. Untuk mencari dananya, dilegitimasi melalui APBD tambahan (namun pada saat APBD tambahan diajukan, proses pengadaan sudah berlangsung). Barangnya ada karena benar-benar dibeli, namun tidak terpakai dan dapat saja menjadi inventaris daerah. Dalam hal ini terdapat pemborosan karena meskipun barangnya ada namun tidak dimanfaatkan. Sekaligus juga telah terjadi kerugian. Hal ini terjadi karena perbuatan melawan hukum (PMH), yaitu ada (oknum) pejabat yang melakukan suatu perbuatan yang mengakibatkan negara/daerah mengeluarkan uang untuk

- b. Berkurangnya hak daerah, karena hilangnya pendapatan (yang sudah masuk sebagai pendapatan maupun yang sifatnya potensi pendapatan)
- c. Bertambahnya kewajiban (kriteria untuk menentukan bertambahnya kewajiban ini adalah terdapat PMH atau tidak) yang tidak dianggarkan untuk oknum pejabat, bukan untuk kepentingan Negara
- d. Pembayaran lebih atas nilai yang seharusnya dibayar:
  - 1) Pembayaran atas kegiatan yang volumenya kurang atau tidak sesuai spesifikasi
  - 2) Pembayaran atas proyek yang belum selesai
  - 3) Pembayaran atas barang/jasa yang melebihi harga pasar
- e. Pembelian dengan nilai yang tinggi dengan harga pasar atau pembandingnya dengan spesifikasi, tempat, dan tahun yang sama, maka selisih harga merupakan kerugian (bukan pemborosan).<sup>23</sup>

Selain hal tersebut, kerugian keuangan Negara dalam dimensi hukum administrasi Negara juga akan selalu merujuk kepada legalitas, yang berintikan pada wewenang untuk menentukan kerugian keuangan Negara sehingga memiliki legitimasi. Tentang hal ini, maka tentu saja berpulang kepada konsepsi teoritik tentang wewenang sebagai suatu keniscayaan dalam hukum administrasi Negara.

### **Mekanisme Penyelesaian: Berorientasi Pada Pemulihan**

Penyelesaian kerugian keuangan Negara dalam dimensi hukum administrasi Negara, pada prinsipnya juga berorientasi pada pemulihan kerugian keuangan Negara sebagaimana pada hukum pidana: tindak pidana korupsi. Bahkan dapat diberlakukan secara kumulatif dengan sanksi lain, yaitu: saksi pidana, administratif dan keperdataan. Hal ini nampak sebagaimana diatur dalam:

- a. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara  
Pasal 34 ayat
  - (1) Menteri/Pimpinan lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.
  - (2) Pimpinan Unit Organisasi Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan

---

sesuatu yang tidak direncanakan oleh Negara/daerah, tidak didasarkan pada analisis kebutuhan, serta tidak dianggarkan. *Ibid*, hlm.104.

<sup>23</sup> Hal ini terjadi karena panitia seharusnya menyusun OE secara professional sesuai amanat ketentuan tentang pengadaan barang/jasa, antara lain melihat harga pasar, membanding dengan harga barang dalam tahun yang berjalan. *Ibid*, hlm.104-105.

pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Pasal 35 ayat

- (1) Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.
  - (2) Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan.
  - (3) Setiap bendahara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya.
  - (4) Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara diatur di dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara.
- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Pasal 59 ayat

- (1) Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib menggantikerugian tersebut.
- (3) pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak mana pun.

Pasal 60 ayat

- (1) Setiap kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada menteri/pimpinan lembaga dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui.
- (2) Segera setelah kerugian negara tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau

pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara dimaksud.

- (3) Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.

Pasal 61 ayat

- (1) Setiap kerugian daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala satuan kerja perangkat daerah kepada gubernur/bupati/walikota dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian daerah itu diketahui.
- (2) Segera setelah kerugian daerah tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) dapat segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dimaksud.
- (3) Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian daerah, gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.

Pasal 62 ayat

- (1) Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- (2) Apabila dalam pemeriksaan kerugian negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 63 ayat

- (1) Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.
- (2) Tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

Pasal 64 ayat

- (1) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.
- (2) Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.

Pasal 66 ayat

- (1) Dalam hal bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang dikenai tuntutan ganti kerugian negara/daerah berada dalam pengampuan, melarikan diri atau meninggal dunia, penuntutan dan penagihan terhadapnya beralih kepada pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris, terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya, yang berasal dari bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan.
- (2) Tanggung jawab pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris untuk membayar ganti kerugian negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hapus apabila dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak keputusan pengadilan yang menetapkan pengampuan kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan diketahui melarikan diri atau meninggal dunia, pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris tidak diberi tahu oleh pejabat yang berwenang mengenai adanya kerugian negara/daerah.

Pasal 67 ayat

- (1) Ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini berlaku pula untuk uang dan/atau barang bukan milik negara/daerah, yang berada dalam penguasaan bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.
- (2) Ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah dalam Undang-undang ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan negara/daerah dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.

Penjelasan umum (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara):

Untuk menghindari terjadinya kerugian keuangan negara/daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara/daerah. Oleh karena itu, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan penyelesaian kerugian tersebut negara/daerah dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi.

- c. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara:

Pasal 22 ayat (1):

BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang

terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah.

Pasal 23 ayat

- (1) Menteri/ pimpinan lembaga/ gubernur/ bupati/ walikota/ direksi perusahaan negara dan badan-badan lain yang mengelola keuangan negara melaporkan penyelesaian kerugian negara/daerah kepada BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah diketahui terjadinya kerugian negara/daerah dimaksud.
- (2) BPK memantau penyelesaian pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan/atau pejabat lain pada kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.

d. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Pasal 10 ayat:

- (1) BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.
- (2) Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.
- (3) Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau:
  - a. penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
  - b. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK; dan
  - c. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- (4) Hasil pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

## Unsur Kerugian Keuangan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016

### Dalam Pendekatan Hukum Pidana Sejalan Dengan Hukum Administrasi Negara

Unsur kerugian keuangan negara sekalipun merupakan salah satu unsur tindak pidana korupsi: kerugian keuangan Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, namun hukum pidana: tindak pidana korupsi tidak memberikan definisi maupun penjelasan yang *rigid* tentang definis unsur kerugian keuangan negara tersebut. Hukum pidana: tindak pidana korupsi, justru hanya menjelaskan tentang definisi keuangan negara sebagaimana pada penjelasan undang tersebut, yaitu:

Keuangan negara yang dimaksud adalah 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, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- (b) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan bertanggungjawaban 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”.

Unsur kerugian keuangan Negara justru di definisikan dalam administrasi Negara: hukum administrasi Negara (HAN), ia memiliki definisi yang jelas sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang keduanya sama-sama mendefinisikan: “kerugian keuangan negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.<sup>24</sup>

Artinya kerugian keuangan Negara dapat berbentuk kerugian uang, surat berharga, dan barang dalam ruang lingkup luasnya definisi keuangan Negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* UU 20 Tahun 2001, namun dipersempit dengan spesifikasi berupa: yang nyata dan pasti jumlahnya, akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.<sup>25</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 melegitimasi integrasi unsur kerugian keuangan Negara dalam pendekatan hukum pidana dan hukum administrasi negara, demikian secara tegas dalam pertimbangannya:

<sup>24</sup> Suhendar, *Op.Cit*, hlm. 151.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 151-152.

Bahwa penerapan unsur merugikan keuangan dengan menggunakan konsepsi *actual loss* menurut Mahkamah lebih memberikan kepastian hukum yang adil dan bersesuaian dengan upaya sinkronisasi dan harmonisasi instrumen hukum nasional dan internasional, seperti dengan UU Administrasi Pemerintahan sebagaimana diuraikan dalam paragraf [3.10.2] dan paragraf [3.10.3] di atas, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) serta Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003 (*United Nation Convention Against Corruption, 2003*) yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006. Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka 15 UU BPK mendefinisikan, “Kerugian negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”. Berdasarkan ketentuan tersebut konsepsi kerugian negara yang dianut adalah konsepsi kerugian negara dalam arti delik materiil, yakni suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar nyata atau aktual. Konsepsi tersebut sebenarnya sama dengan penjelasan kalimat “secara nyata telah ada kerugian negara” yang tercantum dalam Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan yang menyatakan sebagai kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Selain itu, agar tidak menyimpang dari semangat Konvensi PBB Anti Korupsi maka ketika memasukkan unsur kerugian negara dalam delik korupsi, kerugian negara tersebut harus benar-benar sudah terjadi atau nyata. Hal ini dikarenakan delik korupsi yang terdapat dalam Konvensi PBB Anti Korupsi telah diuraikan secara jelas meliputi suap, penggelapan dalam jabatan, memperdagangkan pengaruh, penyalahgunaan jabatan, pejabat publik memperkaya diri secara tidak sah, suap di sektor swasta, penggelapan dalam perusahaan swasta, pencucian uang hasil kejahatan, menyembunyikan adanya kejahatan korupsi, dan menghalang-halangi proses peradilan.

Dengan demikian, pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, unsur kerugian keuangan Negara menjadi terintegrasi antara unsur kerugian keuangan Negara menurut hukum pidana: tindak pidana korupsi dengan unsur kerugian keuangan Negara menurut hukum administrasi Negara.

### **Unsur Kerugian Keuangan Negara Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016**

Unsur kerugian negara pada Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi merupakan delik formil, yang dalam kepustakaan disebut *formeel delict*, adalah delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang,<sup>26</sup> van Hamel

---

<sup>26</sup> P. A. F. Lamintang, *Op.Cit*, hlm. 213.

menyebutnya sebagai *delict met formele omschrijving*, yaitu delik yang telah dirumuskan secara formal.<sup>27</sup> Makna demikian kemudian dikuatkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006, bertanggal 25 Juli 2006, sehingga dalam proses penuntutannya harus dibuktikan sehubungan ia merupakan salah satu unsur (*bestanddelen*) serta harus dapat dihitung, meskipun sebagai perkiraan atau meskipun belum terjadi.

Namun terjadi pergeseran yang sangat signifikan sejak tanggal 25 (dua puluh lima) Januari 2017 melalui Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016, bahwa unsur merugikan keuangan: kerugian keuangan negara dengan menggunakan konsepsi *actual loss* dipandang lebih memberikan kepastian hukum yang adil. Oleh karenanya unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*) namun harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi. Selain itu sehubungan konsepsi *actual loss* dipandang bersesuaian dengan upaya sinkronisasi dan harmonisasi instrumen:<sup>28</sup>

- a. hukum nasional seperti dengan UU Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK), dimana pada Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka 15 UU BPK mendefinisikan, “Kerugian negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”. Berdasarkan ketentuan tersebut konsepsi kerugian negara yang dianut adalah konsepsi kerugian negara dalam arti delik materiil, yakni suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar nyata atau aktual. Konsepsi tersebut sebenarnya sama dengan penjelasan kalimat “secara nyata telah ada kerugian negara” yang tercantum dalam Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasannya yang menyatakan sebagai kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.
- b. hukum internasional, seperti Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003 (*United Nation Convention Against Corruption, 2003*) yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006. Oleh karenanya agar tidak menyimpang dari semangat Konvensi PBB Anti Korupsi tersebut maka ketika memasukkan unsur kerugian negara dalam delik korupsi, kerugian negara tersebut harus benar-benar sudah terjadi atau nyata. Hal ini dikarenakan delik korupsi yang

<sup>27</sup> *Ibid*

<sup>28</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, hlm. 114-115.

terdapat dalam Konvensi PBB Anti Korupsi telah diuraikan secara jelas meliputi suap, penggelapan dalam jabatan, memperdagangkan pengaruh, penyalahgunaan jabatan, pejabat publik memperkaya diri secara tidak sah, suap di sektor swasta, penggelapan dalam perusahaan swasta, pencucian uang hasil kejahatan, menyembunyikan adanya kejahatan korupsi, dan menghalang-halangi proses peradilan.

Adapun yang menjadi dasar (pertimbangan Mahkamah Konstitusi) terjadinya pergeseran tersebut adalah:

- a. Keberadaan: lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) yang di dalamnya memuat ketentuan mengenai pengembalian kerugian negara akibat kesalahan administratif yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan. Dengan adanya UU Administrasi Pemerintahan, kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan tidak selalu dikenai tindak pidana korupsi, demikian juga dengan penyelesaiannya yang tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana, bahkan dapat dikatakan dalam penyelesaian kerugian negara, UU Administrasi Pemerintahan tampaknya ingin menegaskan bahwa penerapan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*). Dengan keberadaan UU Administrasi Pemerintahan maka kerugian negara karena kesalahan administratif bukan merupakan unsur tindak pidana korupsi. Kerugian negara akan menjadi unsur tindak pidana korupsi, jika terdapat unsur melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan. Dalam hal adanya penyalahgunaan kewenangan, suatu perbuatan baru dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila berimplikasi terhadap kerugian negara (kecuali untuk tindak pidana korupsi suap, gratifikasi atau pemerasan), pelaku diuntungkan secara melawan hukum, masyarakat tidak dilayani, dan perbuatan tersebut merupakan tindakan tercela. Dengan demikian bila dikaitkan dengan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, maka penerapan unsur merugikan keuangan negara telah bergeser dengan menitikberatkan pada adanya akibat, tidak lagi hanya perbuatan. Dengan perkataan lain kerugian negara merupakan implikasi dari: 1) adanya perbuatan melawan hukum yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor dan 2) penyalahgunaan kewenangan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU Tipikor.

- 
- b. Keberadaan kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor membuat delik dalam kedua pasal tersebut menjadi delik formil, dalam praktik hal ini dipandang seringkali disalahgunakan untuk menjangkau banyak perbuatan yang diduga merugikan keuangan negara, termasuk terhadap kebijakan atau keputusan diskresi atau pelaksanaan asas *freies Ermessen* yang diambil bersifat mendesak dan belum ditemukan landasan hukumnya, sehingga seringkali terjadi kriminalisasi dengan dugaan terjadinya penyalahgunaan wewenang. Demikian juga terhadap kebijakan yang terkait dengan bisnis namun dipandang dapat merugikan keuangan negara maka dengan pemahaman kedua pasal tersebut sebagai delik formil seringkali dikenakan tindak pidana korupsi. Kondisi tersebut tentu dapat menyebabkan pejabat publik takut mengambil suatu kebijakan atau khawatir kebijakan yang diambil akan dikenakan tindak pidana korupsi, sehingga di antaranya akan berdampak pada stagnasi proses penyelenggaraan negara, rendahnya penyerapan anggaran, dan terganggunya pertumbuhan investasi. Kriminalisasi kebijakan terjadi karena terdapat perbedaan pemaknaan kata “dapat” dalam unsur merugikan keuangan negara dalam tindak pidana korupsi oleh aparat penegak hukum, sehingga seringkali menimbulkan persoalan mulai dari perhitungan jumlah kerugian negara yang sesungguhnya sampai kepada lembaga manakah yang berwenang menghitung kerugian negara.
- c. Kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor menimbulkan ketidakpastian hukum dan telah secara nyata bertentangan dengan jaminan bahwa setiap orang berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. Selain itu, juga dipandang bertentangan dengan prinsip perumusan tindak pidana yang harus memenuhi prinsip hukum harus tertulis (*lex scripta*), harus ditafsirkan seperti yang dibaca (*lex stricta*), dan tidak multitafsir (*lex certa*), oleh karenanya bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

## Kesimpulan

*Pertama*, Unsur kerugian keuangan Negara dalam pendekatan hukum pidana pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 sejalan dengan Hukum Administrasi Negara. Dengan kata lain terintegrasi antara unsur kerugian keuangan Negara menurut hukum pidana: tindak pidana korupsi dengan unsur kerugian keuangan Negara menurut hukum administrasi Negara. Selain itu, kerugian negara akan menjadi unsur tindak pidana korupsi, jika terdapat unsur melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan (kecuali untuk tindak pidana korupsi suap, gratifikasi atau pemerasan), pelaku diuntungkan secara melawan hukum, masyarakat tidak dilayani, dan perbuatan tersebut merupakan tindakan tercela. Dengan demikian unsur merugikan keuangan negara telah bergeser dengan menitikberatkan pada adanya akibat, tidak lagi hanya perbuatan. Unsur kerugian negara merupakan implikasi dari: 1) adanya perbuatan melawan hukum yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor dan 2) penyalahgunaan kewenangan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU Tipikor.

*Kedua*, Unsur kerugian keuangan negara pasca putusan mahkamah konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (*potential loss*) namun harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi.

## Saran :

*Pertama*, Kepada para penegak hukum seyogyanya harus memahami konsep kerugian negara pada aspek hukum pidana, administrasi secara komprehensif di dalam mencegah ataupun tindakan pada kejahatan tindak pidana korupsi. Terutama pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016

*Kedua*, akademisi kiranya selalu konsisten di dalam mengkaji putusan-putusan pengadilan untuk menambah khazanah pengetahuan baik pada aspek teoritis maupun pada aspek praktis. Hasil kajian-kajian yang bermuara pada publikasi ilmiah akan membantu pencegahan tindak pidana korupsi secara tidak langsung dan harapannya akan tercipta sistem pencegahan yang dapat digunakan oleh setiap lembaga pemerintahan.

---

### Daftar Pustaka

- Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materiil dan formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005.
- Bibit S. Rianto dan Nurlis E. Meuko, *Koruptor, Go To Hell! (Mengupas Anatomi Korupsi di Indonesia)*, Hikmah, Jakarta, 2009.
- D. Schaffmeister, *Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007.
- Eddy Mulyadi Soepardi, *Memahami Kerugian Keuangan Negara sebagai Salah Satu Unsur Tindak Pidana Korupsi*, Fakultas Hukum Universitas Pakuan, Bogor, 2009.
- H. Abdul Latif, *Hukum Administrasi: Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014.
- H. Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan KUHP Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- KPK, *Memahami untuk membasmi*, KPK, Jakarta, 2006.
- M. Yusuf Jhon dan Dwi Setiawan, *Kiat Memahami Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009.
- P. A. F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011.
- R. Wiyono, *Pembahasan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.
- Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara: Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara dan Pidana Khusus Korupsi*, Setara Pers, Malang, 2015.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016