

Menakar Makna Merugikan Perekonomian Negara Dalam Undang-Undang Tipikor

Taufik Rachman¹, Lucky Raspati^{2*}

¹ Departemen Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya

² Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, 25163, Indonesia

* Corresponding author's e-mail : s3raspati@gmail.com

ARTICLE INFO	ABSTRACT
<p>Keywords : Indonesia; Perekonomian; Korupsi.</p> <p>How To Cite : Rachman, T., & Raspati, L. (2021). Menakar Makna Merugikan Perekonomian Negara Dalam Undang-Undang Tipikor. <i>Nagari Law Review</i>, 4(2), 225-238.</p> <p>DOI : 10.25077/nalrev.v.4.i.2.p.225-238.2021</p>	<p><i>One of the important elements to determine the existence of corruption is the loss of state finances or economic losses of the state. For the latter, the meaning of state economic losses is very rarely used because of the pros and cons in law enforcement practices. For those who are against the loss of the state economy in the crime of corruption argues that the element of aquo is not clear so it is very prone to be misused so contrary to the principle of legality. The basis of his thinking, simply by determining the existence of state financial losses, there is no need to prove the economic loss of the country. For those who are pro will need to prove the loss of the state economy in the case of corruption mentioned that this element needs to be proven as an alternative to determine the adverse consequences of corruption on the country's economy. This paper discusses the parameters used to measure the meaning of "state economic loss" in applying Article 2 and Article 3 of the Tipikor Law. The way to measure aquo losses is to use two stage evaluations, namely the first to determine material losses resulting from illegal acts (PMH) and the second to determine whether the object is directly related to the country's economy. The legal consequences of material losses resulting from PMH in corruption crimes do not always exist to the state's economic losses. If the state's economic losses are considered to exist then the financial losses of the state must exist.</i></p> <p style="text-align: right;">©2021 NALREV. Faculty of Law Universitas Andalas</p>

1. Pendahuluan

Korupsi telah menjadi masalah di dalam sebuah negara, baik negara maju maupun negara berkembang¹. Di Indonesia korupsi merupakan salah satu kejahatan yang mendapatkan perhatian sangat besar karena dianggap sangat merugikan Negara dan masyarakat.

Sebagai kebanyakan negara berkembang, pemberantasan korupsi di Indonesia masih berproses dan terus berproses untuk mencapai hasil yang lebih baik. Tujuannya agar dampak dari kejahatan korupsi semakin dapat diminimalisir, sehingga kemajuan dan kesejahteraan masyarakat Indonesia menjadi semakin baik kedepannya.

Pemberantasan korupsi dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat merupakan suatu hal yang saling berkertaitan secara erat. Semakin tinggi tingkat korupsi di suatu negara, mengakibatkan

¹ Komisi Pemberantasan Korupsi, *Dampak Sosial Korupsi* (Jakarta: Direktorat Pendidikan Dan Pelayanan Masyarakat Kedepkatan Bidang Pencegahan, 2016), 1.

melambatnya pertumbuhan ekonomi suatu, menurunnya investasi, meningkatnya kemiskinan, serta meningkatnya ketimpangan pendapatan negara. Bahkan korupsi juga dapat menurunkan tingkat kebahagiaan masyarakat di suatu negara². Berdasarkan beberapa hasil studi yang pernah dilakukan, kejahatan korupsi menimbulkan berbagai dampak yang merugikan, baik dari sisi ekonomi, sosial, budaya maupun hukum. Sarah Amstrong dalam bukunya *Corporate Corruption* menulis :

*“Politically it represents an obstacle to democracy and the rule of law; economically it depletes a country’s wealth, often diverting it to corrupt officials’ pockets and, at its core, it puts an imbalance in the way that business is done, enabling those who practice corruption to win. The language of bribery also deceives, implying that what is being offered or expected is of no consequence. But corruption is not a victimless crime; it leads to decisions being made for the wrong reasons. Contracts are awarded because of kickbacks and not whether they are the best value for the community. Corruption costs people freedom, health and human rights and, in the worst cases, their lives”.*³

Banyak penelitian menemukan berbagai dampak buruk korupsi terhadap bidang kehidupan masyarakat baik dalam bidang ekonomi, sosial, dan budaya⁴. Bahkan sebagaimana yang diungkapkan oleh Sarah Amstrong, besarnya dampak korupsi dianggap sangat serius dapat menghilangkan nyawa manusia.

Permasalahan korupsi di Indonesia sangat kompleks mulai dari aspek pencegahan sampai masalah penegakan hukumnya. Berbagai upaya pencegahan mulai dari reformasi birokrasi sampai sosialisasi anti korupsi yang menasar segala umur dan bidang mulai dari privat maupun institusi publik. Dalam bidang penegakan hukum, mengadili para koruptor sudah dijalankan dan tidak berhenti sampai sekarang. Beberapa kasus besar yang melibatkan pejabat tinggi (*high profile cases*) juga sudah diadili dan diputus bersalah.

Diluar pencapaian yang sudah didapatkan dalam proses penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana korupsi, dalam pandangan penulis ada kelemahan aparat penegak hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi yang kiranya harus mendapat perhatian dan kajian secara lebih mendalam, persoalan tersebut adalah belum maksimalnya penerapan norma hukum berkaitan unsur merugikan perekonomian negara dalam menerapkan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor.

Sepanjang yang dapat diamati, aparat penegak hukum masih ragu untuk menerapkan unsur merugikan perekonomian negara dalam menerapkan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Keraguan ini didasarkan pada rumusan yang dianggap multitafsir dan konsepnya yang luas (*broad concept*). Dari aspek perbandingan hukum, rumusan Pasal yang serupa dengan Pasal 2 atau Pasal 3 UU Tipikor di Indonesia tidak ditemukan dalam berbagai ketentuan tindak pidana korupsi di negara-negara lain. Oleh karenanya kedua pasal *aquo* merupakan *sui generis* pengaturan yang memang hanya ada di Indonesia. Hal ini memberikan signal bahwa untuk menerapkan Pasal ini, pendekatan yang sifatnya comparative tidak bisa dilakukan karena tidak ada padanannya.

Sebagai pembanding, di dalam UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*) pengaturan yang sama ataupun mirip dengan Pasal 2 atau Pasal 3 tidak ditemukan. Hal ini berbeda dengan permasalahan delik-delik korupsi yang lain, seperti delik suap-menyuap, gratifikasi, pemerasan dan penggelapan maupun hal-lain yang berkaitan dengan *obstruction of justice*.

Beberapa bagian dibahas dalam tulisan ini yang secara spesifik membahas tentang makna “kerugian perekonomian negara” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Tidak dibedakan antara konteks Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor karena sejatinya pemaknaannya merujuk pada hal yang sama karena mengacu pada akibat dari adanya perbuatan melawan hukum. Bagian pertama membahas tentang jenis Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan

² Komisi Pemberantasan Korupsi, “Kerugian Negara Akibat Korupsi di Indonesia,” <https://aclc.kpk.go.id/materi/bahaya-dan-dampak-korupsi/infografis/kerugian-negara-akibat-korupsi-di-indonesia>.

³ Sarah Armstrong, *Corporate Corruption* (United States: Greenhaven, 2016), 18.

⁴ Komisi Pemberantasan Korupsi, *Dampak Sosial Korupsi*, 1.

Pasal 3. Dijelaskan adanya perdebatan terkait perbedaan penerapan Pasal, unsur-unsur dan beberapa kasus yang diputus berdasarkan konteks kedua Pasal. Lebih lanjut dibagian pertama ini dilakukan evaluasi terkait perkembangan pengaturan yang merujuk kepada munculnya Perma No 1 Tahun 2020 tentang pedoman pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3. Bagian kedua membahas beberapa putusan yang menyebutkan adanya kerugian perekonomian negara seperti dalam perkara Tony Gozaly, ECW Neloe maupun beberapa putusan yang lain. Tujuan dari pembahasan ini untuk menunjukkan adanya usaha untuk memberikan tafsir terkait makna “kerugian perekonomian negara” namun gagal karena tetap dapat dikategorikan sebagai *broad concept*. Bagian Ketiga membahas tentang kemungkinan penafsiran makna “kerugian perekonomian negara” dengan mendasarkan studi literatur dan melihat ratio pengaturan dalam UU Tipikor dan beberapa putusan. Subbab terakhir merupakan simpulan dan saran terkait parameter kerugian perekonomian negara. **Tulisan ini membahas tentang parameter yang digunakan untuk mengukur makna “kerugian perekonomian negara” dalam menerapkan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor.** Adapun hasil dari penelitian ini adalah cara mengukur kerugian *aquo* adalah dengan menggunakan *two stage evaluation* yakni yang pertama menentukan kerugian materiil akibat dari PMH dan kedua menentukan apakah obyek tersebut berkaitan langsung dengan perekonomian negara. Hal ini berarti adanya kerugian materiil akibat dari PMH dalam tindak pidana korupsi tidak selalu ada kerugian perekonomian negara. Jika kerugian perekonomian negara dianggap ada maka kerugian keuangan negara pasti ada.

2. Metode

Dalam pembahasan ini, metode penelitian yang dipergunakan adalah **metode penelitian yuridis normatif** atau penelitian hukum normative. Konsekwensi pilihan metode ini akan dikaji objek penelitian berdasarkan data sekunder, berupa penelitian studi kepustakaan, seperti buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, website, majalah, koran. Penelitian jenis normatif ini menggunakan analisis kualitatif yakni dengan menjelaskan data-data yang ada dengan kata-kata melalui metode tertentu. Lebih lanjut dikaji pula dari beberapa aspek penting dalam ilmu hukum seperti teori hukum yang dapat berupa pendapat para filsuf, yang sumber datanya berasal dari buku, jurnal dan lainnya, serta perbandingan, struktur atau komposisi, konsistensi, penjelasan umum serta penjelasan pada tiap pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa hukum yang digunakan⁵.

3. Pembahasan

3.1. Tindak Pidana Korupsi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

Pengaturan mengenai Tindak Pidana Korupsi merujuk pada UU No 31/1999 jo UU No 20/2001. Secara materiil, didalam UU *aquo* disebutkan beberapa jenis Tindak Pidana korupsi sebagaimana disebutkan dalam tabel berikut:

⁵ Chandra Yusuf dan Nelly Ulfah Anisariza, “Penerapan Fungsi Sosial Terhadap Hak Kekayaan Intelektual Di Dalam Masyarakat,” *Nagari Law Review* 2, no. 2 (2019): 146.

NO	DELIK	DASAR HUKUM
1	Merugikan Keuangan Negara	Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 <i>juncto</i> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001
2	Suap Menyuaup	Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 <i>juncto</i> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dalam beberapa pasal sebagai berikut: - Pasal 5 ayat (1) huruf a - Pasal 11 - Pasal 5 ayat (1) huruf b - Pasal 6 ayat (1) huruf a - Pasal 13 - Pasal 6 ayat (1) huruf b - Pasal 5 ayat (2) - Pasal 6 ayat (2) - Pasal 12 huruf a - Pasal 12 huruf c - Pasal 12 huruf b - Pasal 12 huruf d
3	Penggelapan Dalam Jabatan	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 <i>juncto</i> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dalam beberapa pasal sebagai berikut: - Pasal 8 - Pasal 9 - Pasal 10 huruf a - Pasal 10 huruf b - Pasal 10 huruf c
4	Pemerasaan	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 <i>juncto</i> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dalam pasal-pasal sebagai berikut: - Pasal 12 huruf e - Pasal 12 huruf g - Pasal 12 huruf h
5	Perbuatan Curang	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 <i>juncto</i> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, dalam pasal-pasal sebagai berikut: - Pasal 7 ayat (1) huruf a - Pasal 7 ayat (1) huruf b - Pasal 7 ayat (1) huruf c - Pasal 7 ayat (1) huruf d - Pasal 7 ayat (2) - Pasal 12 huruf h
6	Benturan Kepentingan Dalam Keadaan	Pasal 12 huruf i Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 <i>juncto</i> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001
7	Gratifikasi	Pasal 12B Ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 <i>juncto</i> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001

Tabel 1

Sumber : Komisi Pemberantasan Korupsi

Unsur-unsur yang termasuk dalam jenis-jenis tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam UU *aquo* sudah banyak dibahas dalam literatur yang membahas tentang Hukum Pidana Korupsi di Indonesia sebagaimana tulisan R Wiyono yang berjudul Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Andi Hamzah dalam bukunya yang berjudul Pemberantasan Korupsi, Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional, maupun tulisan almarhum Prof Hermien Hadiati Koeswadji berkaitan dengan delik jabatan. Pada bagian ini dijelaskan unsur-unsur yang ada dalam Pasal 2 (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. Pasal 2 (1) secara lengkap disebutkan sebagai berikut:

“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)”

Berdasarkan pasal tersebut dijelaskan unsur sebagai berikut:

1. Unsur setiap orang

Pasal 1 (3) UU Tipikor menyebutkan bahwa *Setiap orang adalah orang perseorangan atau termasuk korporasi*. Tidak ditentukan harus pegawai negeri, oleh karenanya bisa pegawai negeri ataupun bukan.

Sedangkan untuk korporasi, Pasal 1 ayat 1 UU Tipikor menyebutkan bahwa *Korporasi adalah kumpulan orang dan atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum*. Yang harus dipahami bahwa secara gramatikal menurut UU Tipikor, Korporasi dapat berbadan hukum dengan karakteristik harta terpisah, mempunyai tujuan tertentu, memiliki kepentingan tersendiri dan organisasi teratur maupun yang tidak berbadan hukum. Sedangkan kapan dan bagaimana korporasi dapat dikatakan melakukan Tindak Pidana Korupsi korporasi (pertanggung jawaban korporasi) diatur dalam Pasal 20 UU Tipikor.

2. *Unsur dengan Melawan Hukum*

Secara umum dalam hukum pidana dikenal dua makna melawan hukum, melawan hukum dalam arti formil dan melawan hukum materiil. Melawan hukum formil ditekankan pada adanya pelanggaran peraturan sedangkan melawan hukum materiil bermakna melanggar peraturan dan nilai yang ada dimasyarakat. Secara ringkas digambarkan bahwa yang disebutkan pertama menggunakan *one stage evaluation* sedangkan yang disebutkan terakhir *two stage evaluation*. Pada Putusan MK No.06/2003 (Dawut Djatmiko), menghapus makna melawan hukum materiil di penjelasan Pasal 2 (1) UU Tipikor sehingga konsekwensinya hanya melawan hukum formil dan makna melawan hukum materiil (-) yang berlaku dalam UU Tipikor.⁶

3. *Unsur Memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi*

Makna memperkaya secara sederhana berarti melakukan perbuatan agar menjadi lebih kaya dengan menggunakan cara seperti menjual atau membeli maupun menandatangani kontrak. Dibeberapa literatur disebutkan adanya putusan pengadilan yang menjelaskan tentang makna memperkaya, yakni yang menjadikan orang yang belum kaya menjadi kaya, orang sudah kaya menjadi lebih kaya. Unsur ini yang sering dipahami salah oleh beberapa orang bahwa dengan tersangka atau terdakwa tidak diuntungkan maka unsur ini kemudian dianggap tidak terpenuhi. Padahal meskipun tersangka atau terdakwa tidak diuntungkan namun jika orang lain atau korporasi diuntungkan maka unsur ini dianggap terpenuhi.

4. *Unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*

Unsur aquo terdiri atas dua besaran yakni merugikan keuangan negara dan merugikan perekonomian negara yang bersifat alternative. Maksudnya, salah satu unsur terpenuhi sudah cukup memenuhi unsur karena merupakan pilihan dengan menggunakan kata "atau". Perumusan model demikian cenderung membingungkan karena seolah-olah unsur merugikan keuangan negara tidak harus ada jika unsur merugikan perekonomian negara dianggap ada. Pertanyaannya kemudian apa yang dimaksud dengan "merugikan perekonomian negara"? Apakah unsur ini bisa berdiri sendiri tanpa ditentukan adanya unsur "kerugian keuangan negara" terlebih dahulu? Pembahasan secara spesifik terkait dengan makna "merugikan perekonomian negara" ada pada bagian IV dalam tulisan ini. Namun sebagai gambaran akan dijelaskan landasan umumnya terlebih dahulu terutama yang berkaitan dengan unsur merugikan keuangan negara.

Beberapa hal yang harus dipahami adalah makna Merugikan adalah menjadi rugi atau menjadi berkurangnya sesuatu. Sehingga Merugikan keuangan negara berarti menjadi ruginya keuangan negara atau menjadi berkurangnya keuangan negara. Kerugian Negara sendiri, beberapa peraturan mendefinisikan di UU BPK dan UU Perbendaharaan Negara yang pada prinsipnya menyebutkan bahwa "Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai". Keuangan negara sendiri didefinisikan dalam Penjelasan Umum UU no 31/1999 sebagai berikut: *Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak*

⁶ Makna melawan hukum materiil bisa bermakna positive(+) dan negative (-). Lihat pembahasan dalam buku karangan Emong Komariah maupun R Wiyono.

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 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 untuk definisi “kerugian perekonomian negara” sendiri disebutkan dalam penjelasan sebagai berikut:

“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”.

Dari definisi terlihat jelas kesulitan untuk menentukan “kerugian perekonomian negara” karena definisi yang terbuka dan multitafsir. Definisi yang demikian menyebabkan kemungkinan ketidakpastian hukum sehingga rawan untuk disalahgunakan oleh pemegang kekuasaan. Pembahasan lebih lanjut dibahas di bagian IV. Berikutnya dibahas terkait Pasal 3 UU Tipikor yang secara lengkap disebutkan sebagai berikut:

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).

Berdasarkan pasal tersebut dijelaskan unsur sebagai berikut:

1. Unsur setiap orang

Melihat penjelasan unsur Pasal 2 (1) diatas, makna setiap orang adalah *orang perseorangan atau termasuk korporasi*. Yang menarik adalah ada yang berpendapat bahwa korporasi tidak termasuk dalam subyek hukum Pasal 3 karena hanya perseorangan yang bisa memiliki jabatan atau kedudukan. Oleh karenanya makna setiap orang dalam Pasal 3 ini mengalami apa yang dikenal dengan *rechtsveroijning*. Jika pendapat ini diterima maka secara keseluruhan maka Pasal 3 ini tidak bisa diterapkan pada korporasi karena dianggap bukan subyek dari Pasal 3. Namun apakah tidak mungkin jika korporasi melakukan penyertaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 KUHP atau pembantuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 KUHP atau bahkan melakukan permufakatan jahat dengan pelaku utama (*dader*) yang memiliki jabatan atau kedudukan? Sebagaimana diajarkan dalam hukum pidana umum bahwa pelaku tindak pidana bukan saja sebagai orang yang memenuhi keseluruhan unsur delik namun bisa juga memiliki karakteristik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 KUHP maupun Pasal 56 KUHP sebagai perluasan dari makna pelaku tindak pidana. Didalam Pasal 15 UU Tipikor, para pelaku tindak pidana korupsi termasuk juga pelaku pada makna perluasan dipidana sama dengan pelaku utama yang memenuhi seluruh perumusan delik. Oleh karena itu, pemaknaan bahwa subyek hukum Pasal 3 hanya untuk perseorangan sangat debatable karena ada kemungkinan bahwa korporasi dapat menjadi subyek hukumnya.

2. Unsur dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain atau korporasi

Kata-kata “dengan tujuan” menunjukkan bahwa Pasal ini harus didasarkan pada kesengajaan bukan kealpaan. Maksudnya jika tidak terbukti unsur kesalahan yang berupa kesengajaan dalam penerapan

Pasal 3 atau perbuatan melawan hukum yang muncul dikarenakan kealpaan maka dianggap tidak memenuhi unsur dengan maksud ini. Hal ini harus dipahami karena pada prinsipnya tindak pidana korupsi adalah tindak pidana yang dilakukan dengan sengan sengaja. Namun di beberapa pasal dalam UU Tipikor seperti dalam Pasal 11 dimana kata-kata patut diduga digunakan maka disini unsur kealpaan dapat diterima. Dalam hukum pidana umum perumusan sebagaimana dibuat dalam Pasal 11 dikenal dengan peristilahan *pro parte dolus pro parte culpa* karena selain dengan sengaja (*dolus*), dapat pula dilakukan dengan kealpaan (*culpa*).

Makna menguntungkan sendiri berarti mendapatkan untung karena pendapatan yang diperoleh lebih besar dari pengeluaran. Dengan demikian, yang dimaksud menguntungkan diri sendiri, orang lain atau korporasi berarti mendapatkan keuntungan untuk diri sendiri, mendapatkan untung untuk orang lain atau mendapatkan keuntungan untuk korporasi. Dalam literature asing, makna "menguntungkan" sendiri tidak terlepas dari makna "keuntungan" yang dapat dipersamakan dengan istilah "*advantage*". Istilah yang kita gunakan dapat dikatakan bermakna positif atau baik karena jika mendapatkan keuntungan dengan tidak melawan hukum maka diperbolehkan. Namun maksud dari "keuntungan" disini harus juga dimaknai *negative* yakni merupakan keuntungan yang diperoleh dengan melawan hukum. Oleh karenanya di literature luar negeri ditambahkan kata "*undue*" di depan "*advantage*" menjadi "*undue advantage*". Bentuk dari *undue advantage* bisa *tangible* atau *non tangible / pecuniary* atau *non pecuniary*. Gambaran terkait bagaimana subyek mendapatkan keuntungan yang tidak baik (*undue advantage*) digambarkan sebagai berikut: "*the offender (or any other person, for instance a relative) is placed in a better position than he was before the commission of the offence and that he is not entitled to the benefit*"⁷ (Pelaku atau siapapun, seperti saudara, ditempatkan di posisi yang lebih baik dari posisi dia sebelum terjadinya tindak pidana dan dia tidak memiliki hak terhadap keuntungan tersebut).

a. Pidana Pasal 2 (1) dan Pasal 3

Hukuman untuk pelanggaran Pasal 2 (1) dan Pasal 3 merupakan salah satu pembeda, dimana untuk yang terakhir disebutkan dapat dikatakan lebih ringan daripada yang disebutkan pertama. Hal ini dikarenakan minimal pidana pokok yang berupa penjara untuk pelanggaran Pasal 3 minimal 1 tahun sedangkan untuk Pasal 2 (1) minimal 4 tahun dengan maksimum penjara seumur hidup untuk kedua Pasal. Minimum dendanya juga berbeda dimana pelanggaran Pasal 3 minimum denda adalah 50 juta sedangkan untuk Pasal 2 (1) minimum 200 juta. Kemungkinan pidana mati dapat dijatuhkan terhadap pelanggaran Pasal 2 (1) dengan kondisi sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 (2).

b. Perma No 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang – Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pada tahun 2020, Mahkamah Agung mengeluarkan pedoman pemidanaan (*sentencing guideline*) untuk menerapkan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Pedoman ini bertujuan untuk memberikan cara untuk menerapkan pemidanaan dengan menentukan kriteria-kriteria yang harus dipertimbangkan oleh hakim. Tujuannya adalah memberikan kepastian hukum, proporsionalitas pemidanaan dan menghindari disparitas (lihat bagian menimbang Pedoman). Mahkamah Agung sendiri menyadari bahwa penerapan kedua Pasal *aquo* masih bermasalah oleh karenanya hakim-hakim diwajibkan untuk memperhatikan pedoman *aquo* (lihat Pasal 3 Pedoman).

Pedoman ini terdiri atas empat Bab yakni Bab I Ketentuan umum, Bab II Asas, tujuan dan ruang lingkup, Bab III Penerapan pedoman dan Bab IV Ketentuan Penutup. Detail dari isi pedoman tidak dibahas di tulisan ini namun dibahas secara simultan berkaitan dengan hal-hal yang terkait dengan isu "merugikan perekonomian negara". Pasal-pasal dalam pedoman yang berkaitan langsung dengan isu *aquo* diatur dalam Bab III. Secara spesifik disebutkan dalam Bab tersebut berkaitan dengan katagori kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Digunakan kata "atau" menunjukkan pilihan dan kriterianya tidak dibedakan karena berisi pada pasal-pasal yang sama dalam pedoman. Sebagai

⁷ Organization For Economic Cooperation And Development, *Fighting Corruption In Eastern Europe And Central Asia Anti-Corruption Reforms In Eastern Europe And Central Asia Progress And Challenges, 2009-2013, 2013, 54.*

contoh didalam Pasal 6 disebutkan bahwa katagori kerugian keuangan negara atau perekonomian negara terdiri atas paling berat, berat, sedang atau ringan. Katagori aquo merujuk pada nominal tertentu seperti melebihi 100 milyar berarti paling berat dan lebih dari 200 juta namun tidak lebih dari satu milyar berarti ringan untuk penerapan Pasal 2. Sedangkan untuk penerapan Pasal 3 maka katagori paling berat adalah melebihi 100 milyar dan paling ringan adalah tidak melebihi 200 juta. Katagori “paling ringan” hanya untuk penerapan Pasal 3 sedangkan untuk Pasal 2 katagori terendahnya adalah “ringan”.

Pelanggaran Pasal 2 dianggap lebih berat dari Pasal 3. Korupsi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dengan nominal kurang dari 200 juta tidak akan diterapkan Pasal 2. Dalam praktek, didalam surat dakwaan masih disebutkan secara subsideritas pelanggaran Pasal 2 dan Pasal 3 meskipun nilai kerugian dibawah 200 juta karena ketidakpahaman akan adanya pedoman yang dikeluarkan Mahkamah Agung. Selain itu, di Kejaksaan sendiri masih menggariskan untuk memasang kedua Pasal jika ada indikasi korupsi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara meskipun akan sia-sia.

c. Makna merugikan perekonomian negara menurut Perma

Seperti yang disebutkan sebelumnya, Perma tidak membedakan parameter yang digunakan antara “merugikan keuangan negara” dengan “merugikan perekonomian negara”. Hal ini mengindikasikan dua hal. Yang pertama, kedua makna dapat digunakan saling bergantian yang berarti merupakan pilihan dengan kadar yang sama. Yang kedua, parameter yang digunakan baik untuk menentukan “merugikan keuangan negara” dan “merugikan perekonomian negara” adalah sama yakni nominal tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6.

Apakah “merugikan keuangan negara” dengan “merugikan perekonomian negara” mempunyai kadar yang sama? Pertanyaan ini harusnya dijawab tidak sama meskipun cara pengaturan dalam Perma seakan-akan sama setelah melihat kriteria yang digunakan di Pasal 6. Definisi “merugikan keuangan negara” dengan “merugikan perekonomian negara” menurut peraturan perundang-undangan adalah berbeda sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Kerugian keuangan negara dapat dihitung dengan pasti karena berkurangnya keuangan negara dapat dihitung oleh BPK atau lembaga lainnya sebelum persidangan. Namun dengan adanya Perma ini maka unsur “merugikan perekonomian negara” diukur dengan besar nilai kerugian yang telah dihitung sebelumnya. Dengan bahasa lain, merugikan perekonomian negara pada konteks Pasal 2 (1) dapat berupa paling berat, berat, sedang atau ringan. Begitu juga dengan pada konteks penerapan Pasal 3, dapat berupa “kerugian perekonomian negara” paling berat, berat, sedang, ringan dan paling ringan. Harus dipahami bahwa katagori ini merujuk pada nominal tertentu. Digambarkan pada table kerugian perekonomian negara sebagai berikut:

No	Pasal 2 (1)	Pasal 3
1	Kerugian perekonomian negara paling berat lebih dari Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah)	Kerugian perekonomian negara paling berat lebih dari Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah)
2.	Kerugian perekonomian negara berat lebih dari Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) sampai dengan Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah)	Kerugian perekonomian negara berat lebih dari Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) sampai dengan Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah)
3.	Kerugian perekonomian negara sedang lebih dari Rp1.000.000.000,00	Kerugian perekonomian negara sedang lebih dari Rp 1.000.000.000,00 (satu

	(satu miliar rupiah) sampai dengan Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah)	miliar rupiah) sampai dengan Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah)
4.	Kerugian perekonomian negara ringan lebih dari Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) sampai Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)	Kerugian perekonomian negara ringan lebih dari Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) sampai dengan Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)
5.		Kerugian perekonomian negara paling ringan sampai dengan Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah)

Memperhatikan katagori menurut Perma sesuai table diatas, maka kerugian perekonomian negara ditentukan setelah nominal kerugian negara ditentukan. Setelah nominal kerugian negara ditentukan kemudian ditentukan apakah ada kerugian perekonomian negara (*two stage evaluation*). Jika tidak diartikan demikian maka penerapan Perma ini akan membingungkan karena mempersamakan antara “merugikan keuangan negara” dengan “merugikan perekonomian negara” yang secara jelas dikatakan berbeda menurut perundang-undangan. Permasalahannya kemudian makna “merugikan perekonomian negara” tidak dijelaskan dalam Perma. Oleh karena dalam penelitian ini diajukan katagori makna “merugikan perekonomian negara” sebagai pertimbangan untuk menentukannya. Katagori yang disampaikan bersifat pilihan dan fleksibel untuk terus di update agar sesuai dengan perkembangan zaman. Namun yang harus diperhatikan adalah tidak mungkin ada kerugian perekonomian negara tanpa adanya kerugian keuangan negara.

3.2. Putusan yang berkekuatan hukum tetap berkaitan dengan merugikan perekonomian Negara

Bagian ini menjelaskan beberapa putusan yang telah berkekuatan hukum tetap dan berisi definisi “merugikan perekonomian negara. Adapun unsur merugikan perekonomian negara menjadi unsur penting sejak pertama kali adanya UU Tipikor tahun 1971. Didalam Pasal 1(a) UU No 3 Tahun 1971 disebutkan secara lengkap sebagai berikut: *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*. Pasal ini meskipun dapat diperdebatkan, mirip dengan rumusan Pasal 2 (1) UU no 31 Tahun 1999. Beberapa hal yang terlihat berbeda seperti penggunaan unsur Badan, unsur secara langsung atau tidak langsung dan unsur kesalahan yang berbentuk *pro parte dolus proparte culpa* (diketahui atau patut disangka). Unsur Badan tidak ada di rumusan Pasal 2 (1), namun digunakan kata “korporasi”. Untuk unsur yang disebutkan kedua, Pasal 2 (1) tidak menjadi bagian dari unturnya. Untuk yang disebutkan terakhir, di dalam Pasal 2 (1) tidak disebutkan jenis kesalahannya secara tegas, namun dengan tidak disebutkan jenis kesalahannya secara tegas hal ini mengindikasikan bahwa jenis kesalahannya adalah “dengan sengaja” / *dolus*. Selain tiga hal tersebut, jika diperhatikan ketentuan Pasal 1 (a) maka terlihat penyebutan merugikan perekonomian negara dan merugikan keuangan negara secara dua kali. Penyebutan pertama menggunakan kata hubung “dan/atau” sedangkan untuk penyebutan kedua menggunakan kata hubung “atau”. Rumusan demikian dianggap membingungkan oleh karenanya didalam Pasal 2 (1) sebagai “*legal reform*” kemudian hanya digunakan kata “atau” yang mengindikasikan adanya pilihan yakni “merugikan keuangan negara” atau “merugikan perekonomian negara”. Didalam tulisan ini dijelaskan bahwa jika tetap menggunakan unsur: “merugikan perekonomian negara” dalam perumusan baik Pasal 2 (1) dan Pasal 3 sebaiknya digunakan kata “dan/atau” karena tidak mungkin

ada kerugian perekonomian negara tanpa ditentukan dulu adanya kerugian keuangan negara. Kalaupun dianggap mungkin untuk menentukan kerugian perekonomian negara pastilah sulit dan *debatable* karena sampai sekarang tidak ada parameter yang dapat digunakan sebagai dasar rujukan untuk menentukannya. Oleh karena tulisan ini memberikan dasar atau parameter yang dapat digunakan sebagai pertimbangan untuk menentukan adanya unsur “kerugian perekonomian negara”. Sedangkan dalam praktek, unsur yang selalu harus dibuktikan adalah unsur “merugikan keuangan negara” dan sangat jarang ada putusan yang memberikan pertimbangan adanya unsur “merugikan perekonomian negara”. Berikut dibahas beberapa putusan yang menyebutkan secara spesifik terkait unsur “merugikan perekonomian negara”. Adapun putusan yang dimaksud adalah putusan Tony Gozal dan Putusan ECW Neloe.

a. *Putusan Tony Gozaly*

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 Toni Gozali 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 umum⁸. Menurut Majelis hakim pada saat itu termasuk perbuatan yang merugikan perekonomian negara.

Dalam pertimbangannya Mahkamah Agung RI dalam putusan tersebut menyatakan bahwa “perbuatan terdakwa merupakan perbuatan melawan hukum, karena membangun di atasnya tanpa hak/tanpa izin yang berwajib dan sebagai akibat dari perbuatannya tersebut sebagian dari wilayah perairan pelabuhan ujung pandang tidak dapat digunakan lagi untuk kepentingan umum. Bahwa wilayah perairan tersebut adalah milik Negara, sehingga penggunaan dari pada-nya oleh terdakwa jelas merugikan perekonomian Negara”⁹

b. *Putusan ECW Neloe*

Sepanjang dapat ditelusuri, berkaitan dengan kerugian perekonomian negara juga pernah diputus dalam Putusan Nomor 1144 K/Pid/2006 atas nama terdakwa ECWN. 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 yang tidak bergerak di bidang produktif¹⁰.

Dalam kaitan tersebut Majelis Hakim dalam pertimbangannya mengatakan :

“Perbuatan ini sangat nyata sebagai suatu yang tidak semata menyalahgunakan wewenang, yaitu menggunakan wewenang tidak sesuai tujuan, tetapi sebagai perbuatan di luar hukum (*out of law*), karena itu bersifat sewenang-wenang (*willekeurig* atau *arbitrary*). Terdakwa meletakkan diri di atas hukum, bukan tunduk pada hukum¹¹.”

⁸ Rizki Agung Firmansyah, “Konsep Kerugian Perekonomian Negara Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi,” *Jurist-Diction* 3, no. 2 (2020): 672.

⁹ Erick, “Analisis Yuridis Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Terhadap Penentuan Kerugian Keuangan Negara (Studi Putusan No.1596 K/Pid.Sus/2013)” (Universitas Sumatera Utara, 2019), 70, <http://repository.usu.ac.id/handle/123456789/29289?show=full>.

¹⁰ Rizki Agung Firmansyah, “Konsep Kerugian Perekonomian Negara Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.”

¹¹ Nur Kumalaningdyah, “Pertentangan Antara Diskresi Kebijakan Dengan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi,” *IUS QUIA IUSTUM* 3 (2019): 489.

Dari kedua putusan tersebut, tidak jelas terkait makna “merugikan perekonomian negara”. Oleh karenanya diusulkan adanya perubahan dalam perumusan Pasal 2 (1) maupun Pasal 3 UU Tipikor sebagai berikut:

1. Unsur “merugikan perekonomian negara” sebaiknya tidak dimasukkan dalam perumusan pasal namun hanya dijadikan alasan pemberat dalam penjatuhan pidananya.
2. Jika unsur ini tetap dipergunakan maka diperlukan adanya kejelasan kriteria yang dimaksud dengan “merugikan perekonomian negara”.

Pembahasan selanjutnya dalam subbab IV dibahas secara spesifik perdebatan makna “merugikan perekonomian negara”. Tujuan dari pembahasan adalah untuk membuat kriteria “merugikan perekonomian negara”.

3.3. Diskusi makna merugikan perekonomian negara

Penjelasan umum UU Tipikor menyebutkan makna perekonomian negara sebagai berikut: “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”. Dari definisi ini, merugikan perekonomian negara diartikan merugikan 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. Definisi yang seperti ini sangatlah luas dengan konsep-konsep yang butuh penjelasan lebih lanjut. Oleh karenanya tidak aplikatif dan cenderung kabur. Beberapa penelitian melalui skripsi maupun thesis juga mengidentifikasi hal yang sama bahwa unsur “merugikan perekonomian negara” tidak jelas. Sebagai contoh, Agung menyebutkan: ‘...dapat disimpulkan bahwa konsep perekonomian negara dalam tindak pidana korupsi adalah tidak jelas, kabur dan multitafsir’.¹² Disebutkan pula bahwa seharusnya penjelasan di UU Tipikor memuat definisi yang jelas dan terperinci terkait kerugian perekonomian negara agar dapat membantu aparat penegak hukum.¹³

Berdasarkan studi literature bukanlah hal yang tidak mungkin untuk menentukan aspek kerugian secara ekonomi karena adanya tindak pidana. Perhitungan dapat ditentukan dan dihitung secara ekonomis untuk tindak pidana seperti pencurian, penipuan maupun pengerusakan. Berdasarkan hasil penelusuran literature, tidak diketemukan cara penghitungan secara ekonomi terkait kerugian perekonomian negara sebagai akibat dari korupsi. Kerugian secara ekonomi di kebanyakan literature merujuk pada jumlah nominal yang dikorupsi atau hilang akibat adanya korupsi.

Pada prinsipnya cara menghitung kerugian secara ekonomis didasarkan atas tiga hal sebagaimana disebutkan dalam *Research Report 99*. Yang pertama berkaitan dengan biaya yang dikeluarkan untuk mengantisipasi kejahatan (*cost in an anticipation of crime*). Biaya yang dimaksud berkaitan dengan *defensive expenditure* dan *insurance administration*. Yang kedua biaya berkaitan dengan akibat dari adanya tindak pidana (*costs as consequence of crime*). Akibat dapat berupa barang yang hilang, barang yang rusak, kerugian secara fisik maupun psikologis dari korban, hilangnya penghasilan yang seharusnya didapat, biaya rumah sakit namun tidak menutup kemungkinan akibat yang lain selama bisa dihitung baik secara materiil maupun immaterial. Untuk yang terakhir adalah biaya berkaitan dengan reaksi/ respon pemerintah terhadap tindak pidana melalui sistem peradilan pidana (*costs in*

¹² Rizki Agung Firmansyah, “Konsep Kerugian Perekonomian Negara Dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi,” 684.

¹³ Trifena Julia Kambey, Tonny Rompis, dan Altje A. Musa, “Analisis Yuridis Mengenai Unsur Merugikan Perekonomian Negara Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi,” *Lex Crimen IX*, No. 3 (2020): 216.

response to crime).¹⁴ Biaya ini meliputi berapa nominal yang dikeluarkan untuk penyelidikan maupun penyidikan oleh polisi, penuntutan oleh kejaksaan, persidangan oleh hakim, penjara maupun biaya-biaya lain yang berkaitan dengan sumber daya yang mensupport system peradilan pidana tersebut dari sisi sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya.

Dengan mendasarkan 3 cara penghitungan kerugian ekonomi sebagaimana disebutkan, makna kerugian perekonomian negara dalam Pasal 2 (1) dan Pasal 3 merujuk pada model yang kedua, *costs as consequence of corruption*. Yakni akibat dari perbuatan melawan hukum, menyalahgunakan kewenangan atau menyalahgunakan kesempatan atau menyalahgunakan sarana. Penghitungan kerugian ekonomi tidak bisa dihitung berdasarkan biaya yang dikeluarkan untuk mengantisipasi korupsi (*cost in an anticipation of corruption*) maupun biaya yang dikeluarkan karena reaksi terhadap korupsi (*costs in response to corruption*). Dengan bahasa lain dapat dikatakan bahwa *costs as consequence of corruption* merupakan *direct economic cost* (secara langsung) sedangkan untuk *cost in an anticipation of corruption* dan *costs in response to corruption* merupakan *indirect economic cost* (secara tidak langsung). Jika pembuat UU Tipikor menghendaki adanya penghitungan kerugian baik secara langsung maupun tidak langsung maka kalimat “baik secara langsung maupun tidak langsung” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 (a) dan (b) UU no 3 tahun 1971 yang sudah tidak berlaku dimasukkan dalam rumusan Pasal 2 (1) dan Pasal 3 UU no 31/1999 jo UU no 20 Tahun 2001. Oleh karena itu, makna kerugian harus dimaknai *direct economic cost* ie. *costs as consequence of corruption*. Pertanyaannya kemudian, bagaimana cara menghitung *direct economic cost* ini? Atau *direct economic cost* dari kerugian perekonomian negara?

Perlu dipahami bahwa makna “kerugian perekonomian negara” terdiri atas dua besaran konsep untuk memperjelas cara menerapkannya. Yakni makna “kerugian” dan perekonomian negara”. Untuk yang pertama sudah dijelaskan sebelumnya, sedangkan untuk yang kedua perlu dibuatkan standard/ karakteristik yang memenuhi kriteria “perekonomian negara”. Dalam tulisan ini diusulkan pedoman untuk menentukan “perekonomian negara” dengan mengaitkan hal-hal tertentu yang mempengaruhi secara langsung suatu perekonomian.

Pedoman untuk menentukan “perekonomian negara” dibuat fleksible dalam artian dapat ditambahkan ataupun dikurangi berdasarkan situasi dan kondisi. Pedoman tersebut berisi list atau daftar hal hal atau katagori yang dapat diterima jika hal tersebut terganggu maka perekonomian negara terganggu. Adapun hal-hal yang dianggap sebagai “perekonomian negara” yakni hal-hal yang berkaitan dengan moneter seperti fiscal, nilai tukar dan suku bunga. Perekonomian negara juga berkaitan dengan produksi seperti dalam hal eksport-import, distribusi barang dan jasa maupun penjualan. Selain itu, hal-hal yang berkaitan dengan financial seperti dalam hal perbankan, pinjaman, pasar modal, asuransi, investasi maupun penanaman modal asing. Oleh karenanya jika ada korupsi berkaitan dengan hal-hal yang disebutkan seperti moneter, produksi dan financial maka dianggap ada kepentingan perekonomian negara. Korupsi tersebut kemudian secara langsung mengganggu pelayanan kepada masyarakat yang dicanangkan oleh pemerintah. Atau ada perbuatan yang melawan hukum dilakukan oleh pelaku dan obyek yang bermasalah tersebut digunakan untuk melayani kepentingan umum dibidang ekonomi. *Bahwa perekonomian negara merugi 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 menjadi terganggu atau tidak bisa terlaksana.* Definisi yang demikian menggunakan penafsiran yang bersifat *a contrario*. Oleh karena itu, kapan kerugian perekonomian negara terjadi pada kondisi sebagai berikut: Perekonomian negara merugi 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

¹⁴ Matthew Heeks dkk., *The Economic and Social Costs of Crime, Home Office Research Report 99*, 2018, 51.

menjadi terganggu atau tidak bisa terlaksana bila korupsi terjadi di lingkup “kepentingan perekonomian negara”. Sebagai berikut:

No	Kepentingan Perekonomian Negara	Penjelasan
1.	Korupsi di bidang moneter	Seperti fiscal, nilai tukar dan suku bunga
2.	Korupsi yang berkaitan dengan produksi yang berimplikasi pada hajat hidup orang banyak	Seperti distribusi barang dan jasa, penjualan, ekspor-import
3.	Korupsi yang berkaitan dengan financial	Seperti dalam hal perbankan, pinjaman, pasar modal, asuransi, investasi maupun penanaman modal asing

Panduan diatas merupakan aspek-aspek yang berkaitan langsung dengan perekonomian negara. Oleh karenanya itu sifatnya fleksible dan terbuka untuk diupdate sesuai dengan perkembangan zaman. Institusi penegak hukum yang berkaitan dengan upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dapat membuat pedoman berkaitan dengan “Kepentingan Perekonomian Negara” untuk mempermudah pembuktian dimuka persidangan. Namun sebagaimana disebutkan di bagian II, bahwa untuk menentukan adanya kerugian perekonomian negara, harus ditentukan terlebih dahulu kerugian keuangan negaranya agar sesuai dengan Perma.

a. *Dari Evaluasi 1 tahap ke 2 tahap*

Untuk membuktikan terpenuhinya unsur “merugikan perekonomian negara” pada Pasal 2 (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, evaluasi dilakukan hanya satu tahap (*one stage evaluation*). Rumusan yang digunakan pada kedua pasal aquo adalah pilihan, merugikan keuangan negara atau merugikan perekonomian negara. Jika kerugian keuangan negara dianggap ada maka tidak harus dibuktikan adanya kerugian perekonomian negara, *vice versa*. Seperti yang dijelaskan sebelumnya, jika putusan pidana salah satu unsurnya didasarkan atas terpenuhinya unsur merugikan perekonomian negara maka dianggap tidak memberikan kepastian hukum. Alasannya adalah makna “merugikan perekonomian negara” belum jelas atau multitafsir. Makna tersebut disandarkan pada diskresi hakim untuk menilai dalam memberikan keputusan yang dapat disalahgunakan. Hal ini yang membuat jarang putusan untuk pelanggaran Pasal 2(1) dan Pasal 3 mencantumkan keterpenuhan unsur tersebut.

Diskresi hakim yang demikian dapat disalahgunakan karena konsep “merugikan perekonomian negara” merupakan konsep yang luas (*broad concept*). Konsep tersebut harusnya dibatasi dengan memberikan definisi yang jelas. Jika tidak memungkinkan memberikan definisi yang jelas maka konsep tersebut tidak perlu didefinisikan namun diberikan kriteria-kriteria tertentu yang merujuk pada konsep tersebut sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya (lihat table). Meskipun demikian ada permasalahan lain yakni adanya kewajiban untuk menunjukkan adanya “kerugian keuangan negara” pasca putusan Mahkamah Konstitusi No 25/PUU XIV/2016. Oleh karena itu meskipun cukup dengan menunjukkan adanya “kerugian keuangan negara” dan tidak perlu menunjukkan adanya “kerugian perekonomian negara” maka seharusnya penerapan unsur “kerugian perekonomian negara” menjadi unsur pemberat pidana jika dianggap terbukti. Sehingga ada pergeseran penilaian dari *one stage evaluation* untuk menentukan adanya unsur kerugian, menjadi *two stage evaluation*. Hal ini juga selaras dengan Perma sebagaimana dijelaskan pada bagian II. Maksudnya untuk penerapan Pasal 2 (1) dan Pasal 3 berkaitan unsur “kerugian”, tahap pertama harus membuktikan adanya kerugian negara secara riil yang telah dihitung oleh lembaga. Tahap kedua baru

dinilai apakah ada kerugian perekonomian negara dengan mempertimbangkan makna “kepentingan ekonomi” sebagaimana dijelaskan sebelumnya (lihat table). Harus dipahami bahwa pasca Mahkamah Konstitusi No 25/PUU XIV/2016, unsur “merugikan perekonomian negara” tidak dapat berdiri sendiri.

4. Simpulan dan saran

Makna “merugikan perekonomian negara” dalam UU Tipikor merupakan konsep yang luas dan sulit untuk didefinisikan namun dapat ditentukan katagorinya. Katagori tersebut ditekankan pada apa yang dimaksud dengan “kepentingan ekonomi” yang menjadi terganggu akibat adanya korupsi. Lebih lanjut dengan adanya putusan MK No 25/PUU XIV/2016 yang mewajibkan adanya kerugian keuangan negara dan *Perma No 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemidanananaan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang – Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* maka “merugikan perekonomian negara” harusnya dipandang sebagai unsur pemberat pidana yang tidak selalu harus ada. Oleh karena itu, unsur merugikan perekonomian negara baru dapat dibuktikan setelah unsur “kerugian keuangan negara” dibuktikan. Saran untuk penerapan Pasal 2 (1) dan Pasal 3 UU Tipikor kedepan untuk memperhatikan postulat sebagai berikut: “kerugian materiil akibat dari PMH dalam tindak pidana korupsi tidak selalu berakibat adanya kerugian perekonomian negara secara langsung. Jika kerugian perekonomian negara secara langsung dianggap ada maka kerugian keuangan negara pasti ada.

Referensi

- Erick. “Analisis Yuridis Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Terhadap Penentuan Kerugian Keuangan Negara (Studi Putusan No.1596 K/Pid.Sus/2013).” Universitas Sumatera Utara, 2019. <http://repositori.usu.ac.id/handle/123456789/29289?show=full>.
- Heeks, Matthew, Sasha Reed, Mariam Tafsiri, dan Prince Stuart. *The Economic and Social Costs of Crime. Home Office Research Report 99*, 2018.
- Kambey, Trifena Julia, Tonny Rompis, dan Altje A. Musa. “Analisis Yuridis Mengenai Unsur Merugikan Perekonomian Negara Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.” *Lex Crimen* IX, no. 3 (2020).
- Komisi Pemberantasan Korupsi. *Dampak Sosial Korupsi*. Jakarta: Direktorat Pendidikan Dan Pelayanan Masyarakat Kedepuasan Bidang Pencegahan, 2016.
- – –. “Kerugian Negara Akibat Korupsi di Indonesia.” <https://aclc.kpk.go.id/materi/bahaya-dan-dampak-korupsi/infografis/kerugian-negara-akibat-korupsi-di-indonesia>.
- Kumalaningdyah, Nur. “Pertentangan Antara Diskresi Kebijakan Dengan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi.” *IUS QUIA IUSTUM* 3 (2019).
- Organization For Economic Cooperation And Development. *Fighting Corruption In Eastern Europe And Central Asia Anti-Corruption Reforms In Eastern Europe And Central Asia Progress And Challenges, 2009-2013*, 2013.
- Rizki Agung Firmansyah. “KONSEP KERUGIAN PEREKONOMIAN NEGARA DALAM UNDANGUNDANG TINDAK PIDANA KORUPSI.” *Jurist-Diction* 3, no. 2 (2020).
- Sarah Armstrong. *Corporate Corruption*. United States: Greenhaven, 2016.
- Yusuf, Chandra, dan Nelly Ulfah Anisariza. “Penerapan Fungsi Sosial Terhadap Hak Kekayaan Intelektual Di Dalam Masyarakat.” *Nagari Law Review* 2, no. 2 (2019).