

# UNSUR DAPAT MERUGIKAN KEUANGAN NEGARA ATAU PEREKONOMIAN NEGARA PADA PERTANGGUNGJAWABAN TINDAK PIDANA KORUPSI

S. SERBABAGUS, S.H., M.H.

*serbabagusmh@gmail.com*

## ABSTRAK

*Terdapat adanya Permasalahan pada tindak pidana korupsi dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 adalah rumusan unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” pada pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 yang menyebabkan munculnya perdebatan tentang pemahaman pada kata “dapat merugikan” tersebut. Tujuan penulisan dalam ini adalah Untuk mengetahui kualifikasi unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara pada tindak pidana korupsi serta untuk mengetahui pembuktian unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara pada undang-undang tindak pidana korupsi. Dari pokok hasil penulisan dapat disimpulkan bahwa Unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” merupakan potensi kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Bahwa untuk dapat memenuhi unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” tidak perlu benar-benar telah menderita kerugian, akan tetapi unsur kerugian negara harus tetap dibuktikan dan harus dihitung, meskipun sebagai perkiraan atau meskipun belum terjadi serta penghitungan tersebut harus ditentukan oleh ahli.*

**Kata Kunci:** Tindak Pidana Korupsi, Kerugian Negara

## ABSTRACT

*The existence problem of corruption in Law Number 31 Year 1999 as amended by Law Number 20 Year 2001 is the formulation of element "may harm the state finance or state economy" in Article 2 paragraph (1) and article 3 which causes the emergence of The debate on understanding the word "can harm" it. The purpose of writing in this is to know the qualification of elements can harm the state finance or the state economy on corruption crime as well as to know the proof of the element can harm the state finance or state economy on corruption criminal law. From the main result of writing can be concluded that Element*

*"can harm state finance or state economy" represent potential loss of state finance or state economy in order to fulfill the element "may harm the state finance or state economy" does not necessarily have suffered losses, but the element of state losses must still be proven and must be calculated, although as an estimate or though it has not yet occurred and the calculation shall be determined by the expert.*

**Keywords:** Corruption, State Losses

*\*S.Serbabagus, S.H.,M.H dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Darul 'Ulum Lamongan*

## **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Sejak masa penjajahan kolonial Belanda beberapa bentuk kejahatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi sudah terjadi, tetapi bentuk-bentuknya masih sangat sederhana, seperti yang tertuang pada perumusan dalam KUHP, misalnya surat atau memaksa seseorang memberikan sesuatu oleh pejabat/pegawai negeri. Keadaan ini kemudian berubah mengikuti perkembangan jaman, dan saat ini korupsi hampir merambah di seluruh wilayah dan lapisan masyarakat.

Tindak pidana korupsi selalu mendapatkan perhatian yang lebih

dibandingkan dengan tindak pidana lain di berbagai belahan dunia. Fenomena ini dapat dimaklumi mengingat dampak negatif yang ditimbulkan oleh tindak pidana ini. Dampak yang ditimbulkan dapat menyentuh berbagai bidang kehidupan. Korupsi merupakan masalah serius, tindak pidana ini dapat membahayakan stabilitas dan keamanan masyarakat, membahayakan pembangunan sosial, ekonomi dan juga politik, serta dapat merusak nilai-nilai demokrasi dan moralitas karena lambat laun perbuatan ini seakan menjadi sebuah budaya. Korupsi merupakan ancaman terhadap cita-cita menuju masyarakat adil dan makmur.

Seiring dengan kemajuan jaman, maka pemahaman terhadap korupsi juga semakin maju. Hampir setiap kegiatan apabila tidak hati-hati akan terperosok masuk ke dalam bentuk tindak pidana korupsi, sementara pola perilakunya lebih cenderung dilakukan dengan melibatkan banyak orang atau dilakukan secara bersama. Kondisi ini seringkali justru pihak yang lemah yang mudah untuk diungkap, sementara yang kuat dan yang memiliki peran paling penting justru jarang terungkap.<sup>1</sup>

Tindak pidana korupsi tidak lagi dimasukkan dalam perkara pidana pada umumnya dimana tindakan tersebut merupakan tindakan merugikan orang lain saja. Tindak pidana korupsi dimasukkan dalam kategori tindakan pidana yang sangat luar biasa (*extra ordinary crime*) dan sangat merugikan bangsa dan negara dalam suatu wilayah.

Maka dari itu undang-undang korupsi dan peradilannya pun berbeda dengan tindak pidana pada umumnya. Tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana yang sangat berbahaya yang mengancam semua aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Tindak Pidana Korupsi tidak hanya merugikan keuangan negara tetapi juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat.

Tindak pidana korupsi sudah meluas dalam masyarakat, baik dari jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian negara, maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkupnya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat. Untuk itu, para aparat penegak hukum harus bekerja dengan lebih lugas, lebih keras, serta teliti dalam memberantas segala bentuk tindakan yang mengandung unsur korupsi. Karena sekarang korupsi merupakan kejahatan yang berada diperingkat

---

<sup>1</sup> Koesno Adi, *Penanggulangan Tindak pidana Korupsi Dalam Berbagai Perspektif*, Setara Press, Malang, 2014, hlm. 2.

pertama kriminalitas yang sangat merugikan bangsa dan negara. Jika kinerja aparat penegak hukum yang kurang maksimal akan bertentangan dengan kaidah prasyarat bernegara hukum, dan membiarkan para koruptor menjarah kekayaan serta aset-aset penting negara merupakan suatu penghianatan besar terhadap negara.

Mengingat luasnya dampak yang diakibatkan dari korupsi, maka diperlukan usaha yang keras dalam memberantas tindak pidana korupsi ini. Salah satunya melalui pembuktian, karena pembuktian merupakan masalah yang memegang peranan penting dalam proses pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan pembuktian inilah ditentukan nasib pelaku tindak pidana. Tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana khusus yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri yaitu Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20

Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (untuk selanjutnya disebut UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001). Namun dalam beracara di pengadilan tetap berlaku KUHAP.

Masalah pembuktian dalam tindak pidana korupsi memang merupakan masalah yang rumit, karena pelaku tindak pidana korupsi ini melakukan kejahatannya dengan rapi. Sulitnya pembuktian dalam perkara korupsi ini merupakan tantangan bagi para aparat penegak hukum. Permasalahan rumitnya pembuktian tindak pidana korupsi juga sebenarnya berakar dari rumusan tindak pidana korupsi yang tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001.

Akar permasalahan dalam rumusan tindak pidana korupsi tersebut adalah rumusan unsur

“dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” pada pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 yang menyebabkan timbulnya perdebatan mengenai pemahaman kata “dapat merugikan” tersebut. Kata “dapat merugikan” bertentangan dengan konsep *actually loss* (kerugian yang nyata) dimana kerugian negara harus benar-benar sudah terjadi. Sedangkan pada konsep *potential loss* (potensi atau kemungkinan kerugian) memungkinkan cukup dengan adanya perbuatan (melawan hukum) memperkaya diri sendiri atau orang lain walaupun belum ada kerugian negara secara pasti, unsur kerugian negara sudah dapat diterapkan.<sup>2</sup>

Dengan adanya perbedaan pemahaman mengenai unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana

Korupsi sebagaimana diubah UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi akan berimbas pada tahapan pembuktian pada proses pemeriksaan persidangan di pengadilan dimana tahapan tersebut merupakan tahapan penting untuk mencari dan mendapatkan atau setidaknya mendekati kebenaran materiil, karena pada tahap ini dapat ditentukan apakah terdakwa benar-benar bersalah atau tidak. Berdasarkan uraian diatas terlihat bahwa masih terdapat perbedaan pemahaman dalam memahami unsur-unsur dalam tindak pidana korupsi yang mana dalam hal ini adalah unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam undang-undang tindak pidana korupsi.

## B. METODE PENULISAN

Bertitik tolak dari pemilihan metode penulisan hukum normatif,

---

<sup>2</sup> Indonesia Corruption Watch, *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*, 2014, hlm. 28.

maka pendekatan masalah yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

## C. PEMBAHASAN

### 1. Tindak Pidana Korupsi

Pengertian tindak pidana dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dikenal dengan istilah *strafbaar feit* dan dalam kepustakaan tentang hukum pidana sering mempergunakan istilah delik, sedangkan pembuat undang-undang merumuskan suatu undang-undang mempergunakan istilah peristiwa pidana atau perbuatan pidana atau tindak pidana.

Menurut D. Simon, tindak pidana adalah tindakan melanggar hukum yang telah dilakukan dengan sengaja ataupun tidak dengan sengaja oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindakannya dan yang oleh undang-

undang telah dinyatakan sebagai suatu tindakan yang dapat dihukum.

Dengan batasan seperti ini, maka menurut D. Simon, untuk adanya suatu tindak pidana harus dipenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

- a) Perbuatan manusia, baik dalam arti perbuatan positif ( berbuat) maupun perbuatan Negatif (tidak berbuat);
- b) Diancam dengan pidana ;
- c) Melawan hukum;
- d) Dilakukan dengan kesalahan;
- e) Oleh orang yang mampu bertanggungjawab

Korupsi (bahasa Latin: *corruptio* dari kata kerja *corrumpere* yang bermakna busuk, rusak, menggoyahkan, memutarbalik, menyogok) adalah tindakan pejabat publik, baik politisi maupun pegawai negeri, serta pihak lain yang terlibat dalam tindakan itu yang secara tidak wajar dan tidak legal menyalahgunakan kepercayaan

publik yang dikuasakan kepada mereka untuk mendapatkan keuntungan sepihak.

Apabila dilihat dari makna korupsi secara harfiah yaitu sesuatu yang busuk jahat dan merusak, maka apabila membicarakan tentang korupsi memang akan menemukan kenyataan semacam itu karena korupsi menyangkut segi-segi moral sifat dan keadaan yang busuk jabatan dalam instansi atau aparatur pemerintah penyelewengan kekuasaan dalam jabatan karena pemberian, faktor ekonomi dan politik, serta penempatan keluarga atau golongan ke dalam kedinasan di bawah kekuasaan jabatannya.

Baharuddin Lopa merumuskan tindak pidana korupsi sebagai berikut :

Tindak pidana korupsi adalah suatu tindak pidana yang dengan penyuapan manipulasi dan perbuatan-perbuatan melawan hukum yang merugikan atau dapat merugikan keuangan

negara atau perekonomian negara, merugikan kesejahteraan atau kepentingan rakyat/umum. Perbuatan yang merugikan keuangan atau perekonomian negara adalah korupsi dibidang materil, sedangkan korupsi dibidang politik dapat terwujud berupa memanipulasi pemungutan suara dengan cara penyuapan, intimidasi paksaan dan atau campur tangan yang mempengaruhi kebebasan memilih komersiliasi pemungutan suara pada lembaga legislatif atau pada keputusan yang bersifat administratif dibidang pelaksanaan pemerintah.<sup>3</sup>

Aswanto mengemukakan bahwa rumusan tindak pidana korupsi adalah sebagai berikut:

---

<sup>3</sup> Diambil dari <http://sitimaryamnia.blogspot.co.id/2012/02/pengertian-tindak-pidana-korupsi.html>, diakses pada tanggal 10 September 2016, pukul 20.47 WIB.

Secara sistematis tindak pidana korupsi terdiri atas kata tindak pidana/delik dengan kata korupsi. Tindak pidana/delik adalah perbuatan yang dilarang dalam peraturan perundang-undangan yang disertai dengan ancaman pidana terhadap siapa yang melakukan perbuatan yang dilarang tersebut. Apa bila dua kata tersebut digabung yaitu tindak pidana/delik dengan korupsi menjadi tindak pidana korupsi dapat diartikan sebagai berikut. Rumusan-rumusan tentang segala perbuatan yang dilarang/diperintahkan dalam undang-undang No. 3 Tahun 1971, yang kemudian disempurnakan dengan No. 31 Tahun 1999 selanjutnya di ubah dengan UU No. 20 Tahun 2001, tentang korupsi, dirumuskan dalam Pasal 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10,11, 12, 12B, 13, 15,16, 21,22, 23 dan 24. (Dari pasal-pasal tersebut diatas ada 44

rumusan tindak pidana korupsi UU No. 7 Tahun 2006.<sup>4</sup>

Tindak Pidana Korupsi pada umumnya memuat efektivitas yang merupakan manifestasi dari perbuatan korupsi dalam arti luas mempergunakan kekuasaan atau pengaruh yang melekat pada seseorang pegawai negeri atau istimewa yang dipunyai seseorang didalam jabatan umum yang patut atau menguntungkan diri sendiri maupun orang yang menyuap sehingga dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi dengan segala akibat hukumnya yang berhubungan dengan hukum pidana acaranya.

Adapun pengertian tindak pidana korupsi dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 dirumuskan dalam pasal 2 ayat (1) adalah setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi

---

4

*Ibid*

yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, sedangkan dalam pasal 3 tindak pidana korupsi adalah 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.

### **3. Kualifikasi Unsur Dapat Merugikan Keuangan Negara Atau Perekonomian Negara Pada Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi**

Merugikan keuangan negara merupakan salah satu unsur untuk dapat dikategorikan sebagai suatu perbuatan tindak pidana korupsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana.

Perkembangan dalam penerapan pengertian merugikan Keuangan Negara tersebut tidak terlepas dan peraturan-peraturan yang terkait dengan pengertian Keuangan Negara.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan :

keuangan negara adalah, “semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”

Pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN menyatakan penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Arti Pasal ini adalah, pada saat kekayaan negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk di ranah hukum publik tetapi masuk di ranah hukum privat.

Pengertian keuangan negara dalam UU Tipikor juga berbeda dengan UU Keuangan Negara dan UU BUMN. Dalam bagian Penjelasan Umum UU Tipikor disebutkan, keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala kerugian keuangan 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 ke tiga

berdasarkan perjanjian dengan negara.<sup>5</sup>

Sedangkan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 yang saat ini berlaku tidak mendefinisikan serta mengatur secara tegas dan pasti mengenai apa yang dimaksud dengan kerugian negara. Definisi kerugian negara diatur dalam

---

<sup>5</sup> Indonesia Corruption Watch. *Op.Cit*, hlm.24.

peraturan yang lain seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 ayat 22 menjelaskan “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 pengertian di atas, dapat dikemukakan unsur-unsur dari kerugian negara yaitu:

- 1) Kerugian negara merupakan berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/ atau nilai yang seharusnya.
- 2) Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya, dengan demikian kerugian negara tersebut hanya

merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian.

- 3) Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 sebagaimana di kemukakan di atas, dapat dilihat bahwa konsep yang dianut adalah konsep kerugian negara dalam arti delik materiil. Suatu perbuatan dapat dikatakan merugikan keuangan negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar nyata.

Hal ini berbeda dengan Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 yang menjelaskan bahwa kerugian negara dalam konsep delik formil dikatakan dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Penjelasan Pasal 2 ayat (1)

menerangkan: “Dalam ketentuan ini kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil yaitu adanya tindak pidana korupsi, cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat.”

Bahwa ketentuan tentang tindak pidana korupsi yang terdapat di dalam Pasal 2 ayat (1) memang merupakan delik formil, juga ditegaskan dalam penjelasan umum UU Nomor 31 tahun 1999 yang menerangkan: “Dalam undang-undang ini, tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil. Hal ini sangat penting untuk pembuktian. Dengan rumusan secara formil yang dianut dalam undang-undang ini, meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke pengadilan dan tetap dipidana.”

Dengan dirumuskannya tindak pidana korupsi seperti yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) sebagai delik formil, maka adanya kerugian negara atau perekonomian negara tidak harus sudah terjadi, karena yang dimaksud dengan delik formil adalah delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.<sup>6</sup>

#### **4. Pembuktian Tindak Pidana**

Pembuktian merupakan bagian yang sangat penting dalam proses pemeriksaan suatu perkara pidana. Tujuan pemeriksaan perkara pidana adalah untuk menemukan suatu kebenaran materiil, kebenaran yang dikatakan dengan logika hukum. Pembuktian adalah salah satu cara untuk meyakinkan hakim agar ia dapat menemukan dan menetapkan terwujudnya kebenaran yang sesungguhnya dalam

---

<sup>6</sup> R. Wiyono, *Pembahasan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Edisi Kedua*. Sinar Grafika, 2008, hlm 27-28

putusannya, bila hasil pembuktian dengan menggunakan alat-alat bukti yang ditentukan oleh undang-undang ternyata tidak cukup untuk membuktikan kesalahan yang didakwakan kepada terdakwa, maka terdakwa harus dibebaskan dari dakwaan, sebaliknya kalau kesalahan terdakwa dapat dibuktikan (dengan alat-alat bukti yang disebut dalam undang-undang yakni dalam pasal 184 KUHAP ) maka harus dinyatakan bersalah dan dihukum.

Yahya Harahap dalam mendefinisikan Pembuktian adalah sebagai berikut:

Pembuktian adalah ketentuan-ketentuan yang berisi penggarisan dan pedoman tentang cara-cara yang dibenarkan undang-undang membuktikan kesalahan yang didakwakan kepada terdakwa. Pembuktian juga merupakan ketentuan yang mengatur alat-alat bukti yang dibenarkan undang-undang dan boleh dipergunakan hakim

membuktikan kesalahan yang didakwakan.<sup>7</sup>

Pembuktian adalah kegiatan membuktikan, dimana membuktikan berarti memperlihatkan bukti-bukti yang ada, melakukan sesuatu sebagai kebenaran, melaksanakan, menandakan, menyaksikan dan meyakinkan. Secara konkret kegiatan pembuktian dapat dibedakan menjadi 2 bagian, yaitu:

- a. Bagian kegiatan pengungkapan fakta;
- b. Bagian pekerjaan penganalisisan fakta yang sekaligus penganalisisan hukum.

Di dalam bagian pengungkapan fakta, alat-alat bukti diajukan ke muka sidang oleh Jaksa Penuntut Umum dan Penasehat Hukum atau atas kebijakan majelis hakim untuk diperiksa kebenarannya. Proses pembuktian bagian pertama ini akan berakhir

---

<sup>7</sup> Diambil dari <http://www.sarjanaku.com/2012/12/pengertian-pembuktian-hukum-acara.html>, diakses pada tanggal 13 September 2016, pukul 21.36 WIB

pada saat ketua majelis mengucapkan secara lisan bahwa pemeriksaan terhadap perkara dinyatakan selesai (Pasal 182 ayat (1) huruf a KUHAP). Setelah bagian kegiatan pengungkapan fakta telah selesai, maka selanjutnya Jaksa Penuntut Umum, Penasehat Hukum, dan majelis hakim melakukan penganalisisan fakta yang sekaligus penganalisisan hukum. Oleh Jaksa Penuntut Umum pembuktian dalam arti kedua ini dilakukannya dalam surat tuntutan (*requisitoir*). Bagi Penasehat Hukum pembuktiannya dilakukan dalam nota pembelaan (*pledooi*), dan akan dibahas majelis hakim dalam putusan akhir (*vonnis*) yang dibuatnya.

### **Teori-Teori Pembuktian**

a.

Teori pembuktian berdasarkan undang-undang secara positif (*Positive wettelijk bewijstheorie*)

Dalam menilai kekuatan pembuktian alat-alat bukti yang ada, dikenal beberapa sistem atau teori pembuktian.

Pembuktian yang didasarkan melalui kepada alat-alat pembuktian yang disebut undang-undang, disebut sistem atau teori pembuktian berdasarkan undang-undang secara positif (*positief wettelijk bewijstheori*). Dikatakan secara positif, karena hanya didasarkan kepada undang-undang melalui. Artinya, jika telah terbukti suatu perbuatan sesuai dengan alat-alat bukti yang disebut oleh undang-undang, maka keyakinan hakim tidak diperlukan sama sekali. Sistem ini juga disebut teori pembuktian formal (*formele bewijstheorie*).<sup>8</sup>

Teori pembuktian formal ini bertujuan menyingkirkan semua pertimbangan subjektif hakim dan mengikat para hakim secara ketat menerapkan peraturan pembuktian undang-undang tersebut. Dalam sistem ini, hakim seolah-olah “robot

---

<sup>8</sup> Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, CV. Saptar Artha Jaya, Jakarta, 1993, hlm. 259

pelaksana” undang-undang yang tidak memiliki hati nurani. Hati nuraninya tidak ikut hadir dalam menentukan kebenaran salah atau tidaknya terdakwa sesuai dengan tata cara pembuktian dengan alat-alat bukti yang telah ditentukan undang-undang.

- b. Teori pembuktian berda-sarkan keyakinan hakim melulu.

Berhadap-hadapan secara berlawanan dengan teori pembuktian menurut undang-undang secara positif, ialah teori pembuktian menurut keyakinan hakim melulu. Teori ini disebut juga *conviction intime*.<sup>9</sup>

Sistem ini yang menentukan kesalahan terdakwa sementara ditentukan penilaian keyakinan hakim, kelemahan sistem ini adalah besar keyakinan hakim tanpa dukungan alat bukti yang cukup. Ada kecenderungan hakim untuk menerapkan keyakianannya membebaskan terdakwa dari dakwaan tindak

pidana walaupun kesalahannya telah terbukti. Jadi, dalam sistem pembuktian *conviction in time*, sekalipun kesalahan terdakwa sudah cukup terbukti, pembuktian yang cukup itu dapat dikesampingkan keyakinan hakim. Sebaliknya walaupun kesalahan terdakwa tidak terbukti berdasarkan alat-alat bukti yang sah, terdakwa bisa dinyatakan bersalah, semata-mata atas dasar keyakinan hakim. Keyakinan hakimlah yang menentukan wujud kebenaran sejati dalam sistem pembuktian ini.

- c. Teori pembuktian berda-sarkan keyakinan hakim atas alasan yang logis (*conviction raisonnee*)

Sebagai jalan tengah, muncul sistem atau teori yang disebut pembuktian yang berdasakan keyakinan hakim sampai batas tertentu (*conviction raisonnee*). Menurut teori ini, hakim dapat memutuskan

---

<sup>9</sup>

*Ibid*, hlm. 260

seseorang bersalah berdasarkan keyakinannya, keyakinan yang didasarkan kepada dasar-dasar pembuktian disertai dengan suatu kesimpulan (*conclu-sive*) yang berlandaskan kepada peraturan-peraturan pembuktian tertentu. Jadi, putusan hakim dijatuhkan dengan suatu motivasi.<sup>10</sup>

Sistem atau teori pembuktian ini disebut juga pembuktian bebas karena hakim bebas untuk menyebutkan alasan-alasan

keyakinannya (*vrije bewijstheorie*).

Keyakinan hakim dalam sistem *conviction raisonnee* harus dilandasi reasoning atau alasan-alasan, dan reasoning itu harus “*reasonable*” yakni berdasarkan alasan yang dapat diterima. Keyakinan hakim harus mempunyai dasar-dasar alasan yang logis dan benar-benar dapat diterima akal, tidak semata-mata atas dasar keyakinan yang

tertutup tanpa uraian alasan yang masuk akal.

- d. Teori pembuktian berdasarkan undang-undang secara negatif (*negatief wettelijk*)

HIR maupun KUHAP, semuanya menganut sistem atau teori pembuktian berdasarkan undang-undang negatif (*negatief wettelijk*). Hal ini dapat disimpulkan dari Pasal 183 KUHAP, dahulu Pasal 294 HIR. Pasal 183 KUHAP berbunyi sebagai berikut:

“Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang, kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya.”

Dari kalimat tersebut nyata bahwa pembuktian harus didasarkan kepada undang-undang (KUHAP), yaitu alat bukti yang sah tersebut dalam

---

<sup>10</sup>

*Ibid*, hlm. 261

Pasal 184 KUHAP, disertai dengan keyakinan hakim yang diperoleh dari alat-alat bukti tersebut.

Dengan penerapan sistem ini, pemidanaan itu berdasarkan pada sistem pembuktian ganda, yaitu pada peraturan undang-undang dan pada keyakinan hakim, dasar peraturan hakim bersumber pada peraturan perundang-undangan.

#### **5. Pembuktian Unsur Dapat Merugikan Keuangan Negara Atau Perekonomian Negara Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi**

Proses pembuktian dalam hukum acara pidana merupakan titik sentral di dalam pemeriksaan perkara di pengadilan. Hal ini karena melalui tahapan pembuktian inilah terjadi suatu proses, cara, perbuatan membuktikan untuk menunjukkan benar atau salahnya si terdakwa terhadap suatu perkara pidana di dalam sidang pengadilan.

Pembuktian adalah kegiatan membuktikan, dimana membuktikan berarti memperlihatkan bukti-bukti yang ada, melakukan sesuatu sebagai kebenaran, melak-sanakan, menandakan, menyak-sikan dan meyakinkan.

Masalah pembuktian sangat penting dalam proses pemeriksaan suatu perkara pidana sehingga pembuktian ini benar-benar harus dilakukan secara cermat dan perlu diperhatikan terlebih lagi dalam kasus tindak pidana korupsi, karena korupsi mempunyai implikasi yang luas dan mengganggu pembangunan serta menimbulkan kerugian negara yang selanjutnya dapat berdampak pada timbulnya krisis diberbagai bidang.

Apabila membahas mengenai unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” yang terdapat pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001, seperti yang telah diuraikan sebelumnya

bahwa ketentuan tentang tindak pidana korupsi yang terdapat di dalam Pasal 2 ayat (1) memang merupakan delik formil, juga ditegaskan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menerangkan: “Dalam undang-undang ini, tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai rumusan secara formil. Hal ini sangat penting untuk pembuktian. Dengan rumusan secara formil yang dianut dalam undang-undang ini, meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke pengadilan dan tetap dipidana.” Dengan dirumuskannya tindak pidana korupsi sebagai delik formil, maka adanya kerugian keuangan negara atau kerugian perekonomian negara tidak harus sudah terjadi, karena delik formil merupakan delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang serta tidak perlu menunggu adanya akibat yang

ditimbulkan. Dengan demikian, agar seseorang dapat dinyatakan bersalah telah melakukan tindak pidana korupsi seperti yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1), tidak perlu adanya alat-alat bukti untuk membuktikan bahwa memang telah terjadi kerugian keuangan negara atau perekonomian negara.

Pada waktu membahas unsur “dapat menimbulkan suatu kerugian” dari Pasal 263 ayat (1) KUHP, P.A.F. Lamintang dengan mengikuti pendapat dari putusan Hoge Raad tanggal 22 April 2007 dan tanggal 8 Juni 1997, mengemukakan pembentuk undang-undang tidak mensyaratkan keharusan adanya kerugian yang timbul, melainkan hanya kemungkinan timbulnya kerugian seperti itu, bahkan pelaku tidak perlu harus dapat membayangkan tentang kemungkinan timbulnya kerugian tersebut.

Dengan berpedoman dengan apa yang telah dikemukakan oleh P.A.F Lamintang seperti tersebut

diatas, maka agar seseorang dapat dinyatakan bersalah telah melakukan tindak pidana korupsi seperti yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1), sudah cukup jika terdapat alat-alat bukti yang dapat membuktikan kemungkinan terjadinya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, bahkan pelaku tidak perlu harus dapat membayangkan tentang kemungkinan terjadinya kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tersebut.<sup>11</sup>

Dalam uji maateriil terhadap Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 tanggal 24 Juli 2006, mengenai unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” dalam pertimbangan hukumnya menyebutkan:

Menimbang bahwa dengan memperhatikan seluruh argumen

yang disampaikan oleh semua pihak sebagaimana tersebut di atas dikaitkan dengan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU PTPK, maka persoalan pokok yang harus dijawab adalah:

1. Apakah pengertian kata ”dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) UU PTPK yang pengertiannya dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) bahwa dengan penambahan kata “dapat” tersebut menjadikan tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 ayat (1) *a quo* menjadi rumusan delik formil;
2. Apakah dengan pengertian sebagaimana dijelaskan pada butir 1 tersebut di atas, frasa ”dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, yang diartikan baik kerugian yang nyata (*actual loss*) maupun hanya yang bersifat potensial atau berupa kemungkinan kerugian (*potential loss*), merupakan unsur yang tidak perlu dibuktikan atau harus dibuktikan;

---

<sup>11</sup> R. Wiyono, *Op.Cit*, hlm. 28

Menimbang bahwa kedua pertanyaan 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 tindak pidana korupsi dipenuhi, sudah dapat diajukan ke depan 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 dengan dipenuhinya unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat.

Karena itu Mahkamah dapat menerima penjelasan Pasal 2 ayat (1) sepanjang menyangkut kata ”dapat” sebelum frasa ”merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”;

Menimbang bahwa 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 telah 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 telah dipenuhi, dan bukan sebagai delik materil, 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 nyata terjadi;

Menimbang bahwa menurut Mahkamah hal demikian tidaklah menimbulkan ketidakpastian hukum (*onrechtszekerheid*) 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 tidak bersalah dijatuhi pidana korupsi atau sebaliknya orang yang melakukan tindak pidana korupsi tidak dapat dijatuhi pidana;

Menimbang bahwa dengan asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dalam melindungi hak seseorang, hubungan kata “dapat” dengan “merugikan keuangan negara” tergambarkan 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 bahwa suatu akibat yaitu kerugian negara akan terjadi. Untuk mempertimbangkan keadaan khusus dan kongkret 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 seseorang dengan kerugian.

Menimbang bahwa dengan adanya penjelasan yang menyatakan bahwa kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan negara atau

perekonomian negara", kemudian mengkualifikasikan-nya 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. Kesimpulan demikian harus ditentukan oleh seorang ahli di bidangnya. 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 konstitusi-onalitas norma;

Menimbang dengan demikian Mahkamah berpen-dapat bahwa frasa ”dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, tidaklah bertentangan dengan hak atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sepanjang ditafsirkan sesuai dengan tafsiran Mahkamah di atas (*conditionally constitutional*);

Menimbang bahwa oleh karena kata ”dapat” sebagaimana uraian pertim-bangan yang dikemukakan di atas, tidak dianggap berten-tangan dengan UUD 1945, dan justru diperlukan dalam rangka penanggulangan tindak pidana korupsi, maka permohonan Pemohon tentang hal itu tidak beralasan dan tidak dapat dikabulkan.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 tanggal 24 Juli 2006, hlm. 70-72

Dari pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, dapat pula diketahui bahwa untuk dapat memenuhi unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” tidak perlu benar-benar telah menderita kerugian, akan tetapi unsur kerugian negara harus tetap dibuktikan dan harus dihitung, meskipun sebagai perkiraan atau meskipun belum terjadi serta penghitungan tersebut harus ditentukan oleh seorang ahli dibidangnya.

## 6. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” merupakan potensi kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, 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*. Kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil yaitu adanya tindak pidana korupsi, cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat. Dengan dirumuskannya tindak pidana korupsi seperti yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 sebagai delik formil, maka adanya kerugian negara atau perekonomian negara tidak harus sudah terjadi, karena yang dimaksud dengan delik formil adalah delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan

diancam dengan hukuman oleh undang-undang;

2. Dengan dirumuskannya tindak pidana korupsi sebagai delik formil, maka adanya kerugian keuangan negara atau kerugian perekonomian negara tidak harus sudah terjadi, karena delik formil merupakan delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang serta tidak perlu menunggu adanya akibat yang ditimbulkan. Dari pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 tanggal 24 Juli 2006, dapat pula diketahui bahwa untuk dapat memenuhi unsur “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” tidak perlu benar-benar telah menderita kerugian, akan tetapi unsur kerugian negara harus tetap dibuktikan dan harus dihitung, meskipun sebagai

perkiraan atau meskipun belum terjadi serta penghitungan

tersebut harus ditentukan oleh seorang ahli dibidangnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Adi, Koesno, **Penanggulangan Tindak pidana Korupsi Dalam Berbagai Perspektif**, Setara Press, Malang, 2014.
- Hamzah, Andi, **Hukum Acara Pidana Indonesia**, CV. Sapta Artha Jaya, Jakarta, 1993.
- Ilyas, Amir, *Asas – Asas Hukum Pidana: Memahami Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana Sebagai Syarat Pemidanaan*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2012.
- Wiyono, R., **Pembahasan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Edisi Kedua**, Sinar Grafika, 2008.

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1954.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

### Jurnal / Makalah / Hasil Penulisan

Indonesia Corruption Watch, **Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi**, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 2014.

### Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 tanggal 24 Juli 2006.

### Situs Web

<https://id.wikipedia.org/wiki/Korupsi>

.

<http://sitimaryamnia.blogspot.co.id/2012/02/pengertian-tindak-pidana-korupsi.html>.