

Studi atas Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi



Penelitian

- **Penyusun**
Emerson Yuntho - Illian Deta Arta Sari - Jeremiah Limbong - Ridwan Bakar - Firdaus Ilyas
- **Konsultan,**
Paku Utama
- **Reviewer**
Andiyono, Adnan Topan Husodo
- **Waktu Penelitian**
Juli - November 2014
- **Lokasi Penelitian**
Jakarta dan Semarang
- **Penelitian ini disusun bersama**
ICW - YLBHI- LBH Semarang

Latar Belakang

- Upaya pemberantasan korupsi (hukuman bagi pelaku dan pengembalian kerugian negara)
- Kerugian negara di Indonesia dahsyat (KPK PNBP Minerba-6,7 T , BPK , Riset Putusan-168 T)
- Di Indonesia kerugian keuangan negara menjadi unsur dari delik korupsi (Pasal 2 dan 3 UU Tipikor)
- Masalah yang timbul dalam implementasi Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor
- Review implementasi UNCAC di Indonesia 2012
(memastikan bahwa norma-norma yang ada pada penyalahgunaan fungsi meliputi juga keuntungan non mterial dan mempertimbangkan merevisi undang-undang untuk menghapus referensi tentang kerugian negara)

Pasal 2 dan 3 Tipikor

- Pasal 2 UU Tipikor berbunyi:

*”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 dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)”*.

- Pasal 3 UU Tipikor berbunyi:

*” 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 kedudukannya 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 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) ”*

Lingkup Permasalahan

- Bagaimana praktek dan persoalan dalam penerapan unsur “merugikan keuangan negara” dalam UU Tipikor terhadap proses penegakan hukum penanganan perkara tindak pidana korupsi?
- Bagaimana analisis terhadap digunakan atau tidak digunakannya unsur “merugikan keuangan negara” dalam Revisi UU Tipikor dimasa mendatang?
- Apa rekomendasi bagi penyusun Revisi UU Tipikor?

Permasalahan Dalam Penerapan

1. Hanya diatur dalam pasal 2 dan pasal 3 UU tipikor (Pasal Favorit)
2. Tidak adanya kesamaan persepsi mengenai keuangan negara. (UU Tipikor, UU 17/2003 Keuangan Negara) – JR Keu Negara oleh BUMN
3. Belum ada kesepakatan tentang ruang lingkup “kerugian negara”. (UU Tipikor tidak mendefinisikan, UU 1/2004 Pembendaharaan Negara, UU 15/2006 BPK)

Permasalahan

1. beda pemahaman soal *actual loss* dan *potential loss* atas unsur kerugian negara (delik formil atau delik materil). – “dapat merugikan keuangan negara” potensial loss diperkuat oleh Putusan MK (2006)
2. kesulitan mengeksekusi uang pengganti untuk menutupi kerugian negara. (Piutang Uang Pengganti Kejaksaan Rp 12,7 triliun USD 290 juta)
3. metode menghitung kerugian negara bervariasi (tidak ada keseragaman)

Permasalahan

1. unsur kerugian keuangan negara masih terbatas aspek finansial (terkesan sebatas APBN/APBD, korupsi di SDA- kerugian sosial/ekologis).
2. penghitungan kerugian negara memperlambat penuntasan perkara korupsi (audit BPK/BPK gratis tapi lama/antri, di Jateng 17 kasus macet menunggu audit).
3. pengembalian kerugian negara menghentikan penanganan perkara korupsi (Pasal 4 pengembalian kerugian tidak menghapus pidana – di Kudus ada SP3 kerana kerugian negara dikembalikan).

Bagian Kedua

UNSUR KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM REVISI UU TIPIKOR MENDATANG

Polemik unsur kerugian keuangan negara dalam Revisi UU Tipikor

- Tidak perlu dipertahankan!

Dalam UNCAC tidak mengatur mengenai kerugian keuangan negara, memudahkan dalam pembuktian, memungkinkan dituntutnya kerugian non negara (kerugian sosial) menghilangkan polemik mengenai definisi kerugian negara, keuangan negara dan kewenangan dalam penghitungan kerugian negara.

- Perlu dipertahankan!

memastikan benar korupsi telah terjadi, menentukan berapa besar negara dirugikan, menentukan dasar perampasan aset hasil korupsi.

Dalam Beberapa Rancangan Regulasi

UNSUR

KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

RUU Tipikor 2010

- *Pasal 5 RUU Tipikor berbunyi:*
- *Pejabat Publik yang menyalahgunakan fungsi atau kedudukannya melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang berada dalam fungsinya secara melawan hukum, dengan maksud memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya untuk kepentingan diri sendiri, orang lain, atau Korporasi, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).*

Komentar

- Para penyusun RUU Tipikor versi Pemerintah (2010) berupaya menggabungkan unsur menyalahgunakan wewenang atau melawan hukum dalam satu rumusan pasal.
- Mempersempit subyek pelaku tindak pidana korupsi terbatas hanya Pejabat Publik. Pelaku dari pihak swasta ataupun korporasi tidak masuk sebagai subyek tindak pidana sehingga tidak dapat dijerat dikemudian hari.
- Tidak ada penjelasan apa yang dimaksud dengan “memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya” .
- Ancaman hukuman yang dijatuhkan dalam Pasal 5 RUU Tipikor lebih rendah daripada yang ketentuan yang saat ini berlaku. Dalam Pasal 5 RUU Tipikor, pelaku yang terbukti bersalah *dipidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah)*. Bandingkan dengan ketentuan Pasal 3 UU Tipikor yang memberikan ancaman pidana *dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit RP.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)*.

RUU Tipikor 2011

- Pasal 2 RUU Tipikor versi Pemerintah (per 2011) berbunyi:
*“Setiap orang yang secara melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya, dengan tujuan untuk memperkaya atau menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi, yang **merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara**, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun atau penjara seumur hidup dan denda paling sedikit Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).”*

Komentar

- Para penyusun RUU Tipikor versi Pemerintah (2011) berupaya menggabungkan unsur menyalahgunakan wewenang atau melawan hukum dalam satu rumusan pasal.
- Konsepsi “kerugian keuangan negara” dalam rumusan Pasal 2 RUU Tipikor adalah yang kerugian negara yang bersifat nyata (*actual lost*). Dengan demikian jika kerugian keuangan negara baru masuk pada potensi kerugian keuangan negara maka pelaku tidak dapat dipidana.
- Tidak diatur mengenai klausul pengembalian kerugian negara tidak menghapus pidana seseorang. Hal ini dapat menjadi celah bagi pelaku untuk menghindari dari proses hukum jika terjerat dalam kasus korupsi. Dengan pengembalian kerugian negara maka unsur merugikan keuangan negara dapat tidak terpenuhi dan pelaku lolos dari jeratan hukum.
- Rumusan mengenai kerugian negara sudah sangat detail namun masih terbatas pada kerugian finansial. Kerugian non finansial seperti ekologis atau ekosistem akibat korupsi yang terjadi tidak dimasukkan dalam ketentuan tersebut.
- Ancaman hukuman yang dijatuhkan dalam Pasal 2 RUU Tipikor lebih tinggi daripada yang ketentuan sejenis dalam UU Tipikor yang saat ini berlaku.

RUU Tipikor versi Masyarakat

- Pasal 3 RUU Tipikor (versi Masyarakat) berbunyi :
- *Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat **merugikan keuangan negara/daerah atau perekonomian negara**, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).*
- *Pengembalian kerugian keuangan negara/daerah atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*
- *Apabila kerugian keuangan negara/daerah atau potensi kerugian negara/daerah dari perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak lebih dari Rp 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) pidana penjara yang dapat dijatuhkan selama-lamanya 4 (empat) tahun atau pidana denda paling sedikit sejumlah keuntungan yang diperolehnya dan sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali keuntungan yang diperolehnya.*

RUU Tipikor versi Masyarakat

- Pasal 4 RUU Tipikor (versi Masyarakat) yang menyebutkan:
- *Pejabat Publik yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).*
- *Apabila perbuatan yang diatur pada ayat (1) dilakukan dengan menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan, ancaman hukuman ditambah 1/3 (sepertiga).*
- *Apabila dari perbuatan yang dilakukan sebagaimana dimaksud ayat (1) mengakibatkan kerugian pihak ketiga yang dapat dinilai dengan uang yang jumlahnya tidak lebih dari Rp 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) pidana penjara yang dapat dijatuhkan selama-lamanya 4 (empat) tahun atau pidana denda paling sedikit sejumlah keuntungan yang diperolehnya dan sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali keuntungan yang diperolehnya.*

Komentar

- *Pejabat Publik yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).*
- *Apabila perbuatan yang diatur pada ayat (1) dilakukan dengan menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan, ancaman hukuman ditambah 1/3 (sepertiga).*
- *Apabila dari perbuatan yang dilakukan sebagaimana dimaksud ayat (1) mengakibatkan kerugian pihak ketiga yang dapat dinilai dengan uang yang jumlahnya tidak lebih dari Rp 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) pidana penjara yang dapat dijatuhkan selama-lamanya 4 (empat) tahun atau pidana denda paling sedikit sejumlah keuntungan yang diperolehnya dan sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali keuntungan yang diperolehnya.*

Catatan

- Penyusun RUU Tipikor versi Masyarakat (2011) tetap membagi unsur menyalahgunakan wewenang atau melawan hukum dalam rumusan pasal yang berbeda. Hanya ketentuan yang berkaitan dengan unsur melawan hukum yang mencantumkan adanya unsur kerugian keuangan negara. Sedangkan dalam delik yang menyangkut tindakan menyalahgunakan kewenangan, unsur kerugian keuangan negara tidak diatur.
- Memperluas unsur kerugian keuangan tidak hanya kerugian keuangan negara namun juga keuangan daerah.
- Subyek atau pelaku dalam delik yang menyangkut tindakan menyalahgunakan kewenangan adalah terbatas hanya Pejabat publik. Sedangkan Subyek atau pelaku dalam delik yang menyangkut melawan hukum adalah setiap orang, baik individu maupun korporasi diluar pejabat publik.
- Konsepsi “kerugian keuangan negara” dalam rumusan Pasal 2 RUU Tipikor adalah yang kerugian negara yang bersifat nyata (*actual lost*) dan potensi (*potensial lost*). Dengan demikian jika kerugian keuangan negara baru masuk pada potensi kerugian keuangan negara maka pelaku tidak dapat dipidana.
- Terdapat klausul pengembalian kerugian negara tidak menghapus pidana seseorang. Hal ini dapat menjadi menutup celah bagi pelaku untuk menghindari dari proses hukum jika terjerat dalam kasus korupsi dengan cara pengembalian kerugian negara.
- Rumusan mengenai kerugian negara/daerah tidak detail sehingga masih membuka peluang terjadinya multi penafsiran. Kerugian non finansial seperti ekologis atau ekosistem akibat korupsi yang terjadi tidak dimasukkan secara tegas dalam ketentuan tersebut.
- Ancaman hukuman yang dijatuhkan dalam RUU Tipikor versi masyarakat lebih tinggi daripada yang ketentuan sejenis dalam UU Tipikor yang saat ini berlaku.

Kewenangan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara

- *Pasal 32 UU Tipikor*
- *“kerugian keuangan negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk”.*
(UU Tipikor tidak tegas dan jelas “instansi yang berwenang”)
- BPK (UU 15/2006 – UU BPK)
- BPKP (tidak diakui, “digugat” ke PTUN dan MK) – Putusan MK (2012) ..”penyidik korupsi berhak melakukan kordinasi dengan lembaga apapun yang punya kemampuan menentukan kerugian negara)
- Kantor Akuntan Publik
- Kejaksaan/Pengadilan menghitung sendiri
- Lembaga apa saja asal dilakukan oleh akuntan/Ahli yang profesional (kredibel, profesional, kualitas jasa, kepercayaan)

Kesimpulan

- unsur “merugikan keuangan negara” masih menimbulkan masalah
- Keberadaan unsur kerugian negara dalam delik korupsi perlu dipertahankan namun lebih diperjelas sehingga tidak menimbulkan multi tafsir atau persoalan dalam penerapan
- Ketidakjelasan lembaga yang menghitung kerugian keuangan negara telah menimbulkan persoalan dalam penerapan

Rekomendasi

- Unsur Kerugian Keuangan Negara tetap masuk dalam rumusan pokok delik tipikor
- Memperluas definisi “kerugian negara” tidak hanya finansial namun juga non finansial atau kerugian sosial/masyarakat
- Pihak yang dapat menghitung kerugian negara harus diperluas tidak saja BPK atau BPKP atau Kantor Akuntan namun juga institusi penegak hukum sepanjang yang melakukan penghitungan adalah orang yang mempunyai kapasitas sebagai akuntan atau ahli dibidangnya.

Usulan Rumusan baru

Pengganti Pasal 2 dan Pasal 3

- *Setiap orang yang secara melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya, dengan tujuan untuk memperkaya atau menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun atau penjara seumur hidup dan denda paling sedikit Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).*
- *Apabila tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menyebabkan kerugian keuangan negara atau kerugian masyarakat maka hakim harus mempertimbangkan sebagai alasan pemberat penjatuhan pidana.*

Usulan Rumusan Baru Keuangan Negara

- *a. semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik yang berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, yang meliputi:*
 - 1) *hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;*
 - 2) *kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;*
 - 3) *penerimaan negara;*
 - 4) *pengeluaran negara;*
 - 5) *penerimaan daerah;*
 - 6) *pengeluaran daerah;*
 - 7) *kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;*
 - 8) *kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.*
 -
- *b. seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan Negara, dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:*
 - 1) *berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di pusat maupun di daerah;*
 - 2) *berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.*

Tim Penyusun dan Konsultan

TERIMA KASIH

Masukan

- Perbaiki untuk analisis “kerugian keuangan negara” (pilihannya apa? dan analisisnya apa?)
- Contoh kasus
- Analisis termasuk plus dan minus penggunaan rumusan (matrik)
- Rumusannya apa
- Masukan juga Rumusan dalam R KUHP
- Kesimpulan perlu diperbaiki
- Tinjau ulang pilihan dimasukkannya “unsur kerugian keuangan negara”

Update Perkembangan Program

- Drafting Policy Paper (5 isu)
 - Penulisan
 - Presentasi Awal (18 Nov)
 - Reviewer Eksternal (Desember)
 - Konsinyering/Finalisasi Riset (Wisma Hijau - Santika)
- FGD 5 isu di Jakarta (juli-Agustus)
- Workshop Lokal di 5 daerah (Okt-Nov 2013)
- National Workshop
 - Semarang (30 Nov) – Jakarta (?)
- 6 Media Briefing (kurang 1 kegiatan)
- Publikasi 5 Riset (?)
- Lobby

National Workshop

- Selasa-Rabu, 4-5 Februari
- Lokasi di Hotel Sekitar KPK (Harris)
- Narasumber – Moderator
 - 4 Februari
 - 09-11 Perolehan Kekayaan Tidak Wajar (Yusuf-PPATK/Donal)
 - 11-13 Gratifikasi (Topo Santoso-UI/Danang)
 - 13-14 Makan Siang
 - 14-16 Kerugian Negara (Hasan Bisri-BPK/Agus)
 - 5 Februari
 - 09-12 Disparitas (Artidjo Alkostar-Hakim/Eson)
 - 13-15 Perdagangan Pengaruh (BW-KPK/Alvon)

RTL

- Finalisasi Riset, 10-11 Jan 2014
- Editing oleh Editor
 - Ilicit (erwin)
 - Kerugian Negara (Wahyudi)
 - Disparitas (Yasin)
 - Perdagangan Pengaruh (Sudi Prayitno)
 - Gratifikasi (Robby Brata)
- Diskusi akhir pra Publikasi 15 Jan 2013 (ICW-MSI-KPK jam 10)
- Publikasi Hasil Riset (16-menjelang Natioal)
- TOR Umum (Eson), Undangan Narasumber plus Resume dan Laporan Riset (PIC)
- Persiapan National Workshop
- Media Briefing, Minggu 19 Jan di ICW
- Audiensi Hasil Riset (23 Jan-10 Feb) (KPK, MA, DPR, Kejaksaan, Kemenhukham)