

**UPAYA PENEGAKAN HUKUM PENGEMBALIAN KERUGIAN  
NEGARA OLEH KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI AKIBAT  
TINDAK PIDANA KORUPSI**

**TESIS**

**Dosen Pembimbing: Dr. M. Arif Setiawan, S.H. ,M.H.**



**Oleh:**

**Imam Nurhakim Hasan. SH**

**15912082**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM PROGRAM MAGISTER**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2020**

**HALAMAN JUDUL**

**UPAYA PENEGAKAN HUKUM PENGEMBALIAN KERUGIAN  
NEGARA OLEH KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI AKIBAT  
TINDAK PIDANA KORUPSI**

**TESIS**

**Dosen Pembimbing: Dr. M. Arif Setiawan, S.H. ,M.H.**



**Oleh:**

**Imam Nurhakim Hasan**

**15912082**

**FAKULTAS HUKUM PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER ILMU HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2020**



**UPAYA PENEGAKAN HUKUM PENGEMBALIAN KERUNGAN  
NEGARA OLEH KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI AKIBAT  
TINDAK PIDANA KORUPSI**

**Nama : Imam Nurhakim Hasan  
NIM : 15912082  
BKU : Pidana dan Sistem Peradilan Pidana**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan  
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Pembimbing,

**Dr. Arief Setiawan, S.H., M.H.**

Yogyakarta, 25 November 2020

Mengetahui  
Ketua Program Studi Hukum Program Magister  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



**Agus Priyanta, M.A., M.H., Ph.D.**



**UPAYA PENEGAKAN HUKUM PENGEMBALIAN KERUNGAN  
NEGARA OLEH KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI AKIBAT  
TINDAK PIDANA KORUPSI**

**Nama : Imam Nurhakim Hasan  
NIM : 15912082  
BKU : Pidana dan Sistem Peradilan Pidana**

**Pidana dan Sistem Peradilan Pidana  
Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
Dan dinyatakan LULUS pada hari Jum'at, 4 Desember 2020**

Pembimbing,

Dr. Arief Setiawan, S.H., M.H.

Yogyakarta, 14 Desember 2020

Anggota Penguji

Prof. Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H.

Yogyakarta, 14 Desember 2020

Anggota Penguji

Dr. Aronita Elmira Martha, S.H., M.H.

Yogyakarta, 14 Desember 2020

Mengetahui  
Ketua Program Studi Hukum Program Magister  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Priyanta, M.A., M.H., Ph.D.

## MOTTO

**Apabila kamu mulai merasa tak puas dengan apa yang KAMU MILIKI  
SAAT INI, bayangkanlah kamu akan KEHILANGAN ITU SEMUA.  
Dan yakinlah punya ALLAH itu hanya dua KALAU BUKAN BAIK,  
MAKA LEBIH BAIK.**

## PERSEMBAHAN

Kupersembahkan karya ilmiah ini

Untukmu Ayah dan Ibu yang ku muliakan

Untuk kakak tersayang

**SURAT PERNYATAAN**  
**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH AKHIR MAHASISWA**  
**MAGISTER ILMU HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

*Bismillahirrahmanirrahim*

Yang bertanda tangan dibawah ini,

Nama : Imam Nurhalim Hasan. SH

No. Mahasiswa : 15912082

Adalah benar-benar mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan karya tulis ilmiah(Tugas Akhir) berupa Tesis yang berjudul:

**UPAYA PENEGAKAN HUKUM PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA OLEH KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI AKIBAT TINDAK PIDANA KORUPSI**

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada TIM Penguji dalam Ujian Tesis yang diselenggarakan oleh Magister Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-karya sendiri yang dalam benar hasil penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar- benar asli(orisinil) ,bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangan, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Magister Hukum UII dan Perpustakaan me Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya dilingkungan tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas( terutama pada butir no1 dan2 ), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik bahkan pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, mbelaan melakukan pe terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya di depan majelis atau tim penguji tesis Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan Magister Hukum UII, apabila tanda-da plagiat tan disinyalir ada/ terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Magister Hukum UII.

Deamikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dan oleh dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun siapapun.

Dibuat di Yogyakarta



nembuat pernyataan

Imam Nurhalim Hasan. S.H

## KATA PENGANTAR

**Assalamalaikum Wr.Wb.**

Puji syukur alhamdulillah penulis ucapkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayahNya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah berupa tesis yang berjudul **“UPAYA PENEGAKAN HUKUM PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA OLEH KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI AKIBAT TINDAK PIDANA KORUPSI”**.

Tak lupa shalawat beserta salam semoga tetap terlimpah curahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang dengan gigihnya mengarahkan umat manusia melangkahakan kaki dari zaman kebiadaban menuju zaman penuh peradaban. Tesis ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata Dua pada program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan tesis ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak dikemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih dan penghormatan tinggi kepada:

1. Allah SWT yang telah memberi nikmat iman, ilmu dan kesehatan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan penuh rasa syukur;
2. Rasulullah SAW yang telah membebaskan umat manusia dari zaman kebodohan menuju zaman yang penuh dengan ilmu pengetahuan yang dapat penulis rasakan hingga saat ini;
3. Kedua orang tua tercinta Bapak Hasan T.Aja. S.ag.,M.hi dan Ibu Darnisa Ahmad S.ag.,M.pdi yang selalu penuh rasa ikhlas mendorong anaknya melalui motivasi, doa dan tindakan untuk mencapai cita-cita;
4. Saudaraku tersayang, Wahyun Saktiani Hasan. S.farm., Apt, yang selalu menjadi partner hidup terbaik.

5. untuk orang terkasih dr. Aprilyya Az-zahra Bandangan, yang selalu suport dalam semua kondisi.
6. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A. ,M.H., Ph.D. selaku direktur Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia;
7. Ibu Dr. M. Arif Setiawan, S.H. ,M.H .sebagai dosen pembimbing yang sangat sabar membimbing ,mendorong dan mengarahkan penulis hingga dapat menyelesaikan penulisan tesis ini;
8. Teman- teman Magister Hukum UII angkatan35 dan terkhusus BKU Hukum Pidana;
9. Semua pihak yang berkontribusi bagi penulis. Terimakasih menjadi guru bagi penulis, semoga kita dapat mengejar dunia dan memperoleh surga sebagai hadiahnya. Aamiin.

Akhir kata penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan tesis ini, semoga tesis ini bermanfaat bagi pembaca.

**Wassalamualaikum Wr.Wb.**

Yogyakarta, November 2020

Imam Nurhakim Hasan



## DAFTAR ISI

COVER.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
MOTTO.....	v
ORISINALITAS.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
ABSTRAK.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar belakang masalah.....	1
Rumusan masalah.....	6
Tujuan penelitian.....	6
B. Landasan teori.....	12
Teori penegakan hukum.....	12
Teori <i>Lawrens M. Friedman</i> .....	13
C. Manfaat penelitian.....	19
a. Manfaat manfaat teoritis.....	19
b. Manfaat praktis.....	20
D. Metode penelitian.....	24
E. Sistimatika penulisan.....	27
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	29
A. Pengertian keuangan Negara.....	30
B. Pengertian korupsi.....	39
C. Modus operandi korupsi.....	49
D. Komisi pemberantasan korupsi.....	52
E. Dasar strategi pemberantasan korupsi di Indonesia.....	57
BAB III ANALISA DAN PEMBAHASAN.....	65
A. Bagaimana Hasil Pengembalian Kerugian Negara Hasil dari Tindak Pidana Korupsi.....	65
B. Kendala Apakah yang Dihadapi Dalam Mengembalikan Kerugian Negara Hasil dari Tindak Pidana Korupsi.....	78
BABIV PENUTUP.....	86
A. Kesimpulan .....	86
B. Saran.....	87
DAFTAR PUSTAKA.....	90

## ABSTRAK

Pembahasan tentang pengertian keuangan negara tentu tidak bisa dipisahkan dalam proses pengendalian tindak pidana korupsi, konstruksi pemahaman yang harus diketahui terlebih dahulu adalah mengenai tentang unsur-unsur yang terdiri dari konsep keuangan negara, dan pemahaman tentang proses pengadilan tindak pidana korupsi. Tentu pemahaman keuangan negara menjadi kunci utama bagi kita untuk bisa menelaah lebih jauh bagaimana adanya tindak pidana korupsi. karena memang kita menyadari bahwa, salah satu unsur tindak pidana korupsi adalah adanya unsur kerugian negara. Dalam menelisik kajian terminologi dari keuangan negara itu sendiri pengertian keuangan negara, memiliki dua dimensi pengertian. Tentu dimensi ini, berkaitan erat dengan bagaimana perkembangan reformasi keuangan negara di indonesia sebelum reformasi dan pasca reformasi.

Dalam upaya pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi, Indonesia tidak hanya menggunakan instrumen nasional seperti pada Pasal 38 ayat (5) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yaitu dalam hal terdakwa meninggal dunia sebelum putusan dijatuhkan dan terdapat bukti yang cukup kuat bahwa yang bersangkutan telah melakukan tindak pidana korupsi, maka hakim atas tuntutan penuntut umum menetapkan perampasan barang-barang yang telah disita, selanjutnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, tetapi juga menggunakan instrumen- instrumen internasional seperti United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) 2003 yang diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006.

Namun, hal ini belum terlaksana dengan maksimal. Penulisan skripsi ini bertujuan untuk menjelaskan pelaksanaan proses pengembalian aset hasil tindak

pidana korupsi dan hal-hal yang harus disiapkan oleh pemerintah dan aparat penegak hukum agar pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi dapat berjalan dengan baik. Dari hasil penelitian diketahui bahwa proses pelaksanaan pengembalian hasil tindak pidana korupsi diawali dengan pelacakan aset baik yang ada di dalam negeri maupun luar negeri. Kemudian tahap pembekuan aset yang dilakukan agar aset tidak berpindah untuk kemudian dilaksanannya tahap perampasan aset. Dalam tahap yang ketiga yaitu penyitaan aset yang merupakan kelanjutan dari tahap pembekuan dan perampasan aset sebelum dilakukan penyitaan untuk selanjutnya dapat dilakukan penyerahan aset dari negara penerima kepada negara korban. Perintah penyitaan ini dikeluarkan oleh pengadilan atau badan yang berwenang dari negara penerima setelah ada putusan pengadilan yang menjatuhkan pidana pada pelaku tindak pidana. Agar pengembalian aset ini dapat berjalan dengan baik maka Indonesia harus segera mengesahkan RUU Perampasan Aset, penggunaan upaya pengembalian aset secara NCB sebagai alternatif, menggunakan lembaga kepailitan sebagai alternative pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi, dan pengefektifan RUPBASAN sebagai badan pengembalian aset. Selain itu dalam pengembalian aset hendaknya melibatkan firma-firma hukum (Law Firm) dan lembaga-lembaga keuangan yang ahli di bidang akuntansi. Indonesia harus meningkatkan political will dengan meningkatkan hubungan baik dengan negara lain khususnya negara yang sering menjadi tujuan pelarian aset hasil tindak pidana korupsi.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum yang dikenal dengan *the rule of law*, sehingga kesadaran akan hak dan kewajiban setiap warga negara perlu ditingkatkan secara terus-menerus karena setiap kegiatan maupun setiap organisasi, tidak dapat di sangkal bahwa peranan hak dan kewajiban amat menentukan dalam pencapaian tujuan. Selain itu, suatu kewajiban bagi para penegak Hukum untuk menumbuhkan pemahaman dan kesadaran pada diri setiap warga negara untuk ikut berperang melawan kebenaran dan keadilan, karena tegaknya kebenaran dan keadilan dalam masyarakat adalah untuk kepentingan bersama. Terkait dengan pentingnya menjaga stabilitas akan kesadaran masyarakat tentang negara hukum, maka dari itu ada beberapa hal yang harus diketahui tentang bagaimana proses dalam penanganan masalah Hukum di Indonesia.

Perang terhadap korupsi merupakan fokus yang sangat signifikan dalam suatu negara berdasarkan hukum, bahkan merupakan tolak ukur keberhasilan suatu pemerintahan. Salah satu unsur yang sangat penting dari penegakan hukum dalam suatu negara adalah perang terhadap korupsi, karena korupsi merupakan penyakit kanker yang imun, meluas, permanen dan merusak semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk perekonomian serta penataan ruang wilayah.

Secara harfiah korupsi merupakan sesuatu yang busuk, jahat, dan merusak. Jika membicarakan tentang korupsi memang akan menemukan kenyataan semacam itu karena korupsi menyangkut segi-segi moral, sifat dan keadaan yang busuk, jabatan dalam instansi atau apatur pemerintah, penyelewengan kekuasaan dalam jabatan karena pemberian, faktor ekonomi dan politik, serta penempatan keluarga atau golongan kedalam kedinasan dibawah kekuasaan jabatannya. Dengan demikian secara harfiah

dapat ditarik kesimpulan bahwa sesungguhnya istilah korupsi memiliki arti yang sangat luas.<sup>1</sup>

Pendekatan Behaviorisme atau Aliran Perilaku (juga disebut perspektif Proses Belajar) adalah filosofi dalam psikologi yang berdasar pada proposisi bahwa semua yang dilakukan manusia, termasuk tindakan, pikiran, atau perasaan merupakan hal yang bisa diartikan sebagai perilaku manusia sehingga pendekatan behaviorism ini memandang manusia dari perilaku, sikap, tindakan yang bisa diamati. Aliran perilaku ini menyatakan, perilaku manusia terbentuk atas proses belajar dari pengalamannya. Behaviorism tidak mempersoalkan baik atau buruk perilaku seseorang, namun hanya ingin mengetahui bagaimana perilaku manusia dikendalikan oleh faktor-faktor lingkungan seperti interaksi antar individu, ragam sektor kehidupan, organisasi, dan sistem.

Proses belajar itu dimaknai sebagai perubahan tingkah laku berdasarkan pengalaman, berdasarkan teori belajar sosial, tingkah laku dipelajari melalui observasi atau modelling yang kemudian dibentuk oleh proses-proses kognitif yang ada dalam individu. Teori belajar sosial menurut Albert Bandura menyatakan bahwa lingkungan membentuk perilaku dan sebaliknya perilaku juga membentuk lingkungan, dunia dan perilaku manusia itu saling mempengaruhi. Kepribadian manusia merupakan suatu hasil dari interaksi antara lingkungan, perilaku dan proses psikologi. Modelling atau pembelajaran melalui pengamatan dan regulasi diri manusia berpengaruh untuk membentuk kepribadian dan mengarahkan perilaku manusia, tahapan dalam proses modelling yakni atensi, ingatan atau retensi, reproduksi dan motivasi. Regulasi diri manusia mencakup pengamatan seseorang terhadap diri dan perilakunya sendiri, penilaian untuk membandingkan diri dan perilaku dengan standar yang berlaku, lalu

---

<sup>1</sup> Evi Hartati, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, 2005, hlm.9

tahapan berikutnya merespon dirinya sendiri saat sudah membandingkannya dengan suatu standar berlaku dan kemudian seorang individu memberikan imbalan pada dirinya sendiri.<sup>2</sup>

Tindakan atau perilaku korupsi memiliki dampak terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat, pada dampak ekonomi usaha menjadi tidak efisien karena terlalu banyak biaya yang harus dikeluarkan mengurus masalah perizinan, uang pelicin, pungutan liar. Di tatanan lebih makro, keuangan negara menjadi tidak sehat karena anggaran banyak yang dikorupsi di tiap celah oleh para oknum pelakunya. Dampak Sosial, korupsi memiskinkan masyarakat, karena korupsi mengambil hak orang lain sehingga meningkatkan kesenjangan sosial, rasa percaya antar sesama menurun, nilai keadilan tidak berjalan, dan solidaritas sesama juga tidak berfungsi efektif. Pada aspek politik, tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah menurun, masyarakat menjadi apatis, politik uang semakin menjamur, cita-cita demokrasi dan semangat reformasi menjadi rusak. Dampak budaya, korupsi membuat tidak ada penghargaan atas kerja keras dan budaya hidup sederhana, masyarakat terbiasa mencari jalan pintas, mengambil hak orang lain, mencuri, mencontek. Korupsi akan memelihara kultur instan dan masyarakat menjadi terbiasa untuk tidak memikirkan orang lain dan lebih mengutamakan kepentingan pribadi serta kelompoknya.

Korupsi di Indonesia bukanlah hal yang baru dan menjadi endemik yang sangat lama semenjak pemerintahan Suharto dari tahun 1965 hingga tahun 1997. Penyebab utamanya karena gaji pegawai negeri dibawah standar hidup sehari-hari dan sistem pengawasan yang lemah. Secara sistematis telah diciptakan suatu kondisi, baik disadari atau tidak dimana gaji satu bulan hanya cukup untuk satu atau dua minggu. Disamping lemahnya sistem pengawasan yang ada memberi kesempatan untuk melakukan korupsi.

---

<sup>2</sup> Baca artikel Kompasiana, *Perilaku Korupsi Dipandang dari Dimensi Lingkungan Sosial Manusia*, mei, 2013

Sehingga hal ini mendorong para pegawai negeri untuk mencari tambahan dengan memanfaatkan fasilitas publik untuk kepentingan pribadi walau dengan cara melawan hukum. Selain itu, sistem peradilan pidana Indonesia tidak berjalan efektif untuk memerangi korupsi. Sehingga pelaku korupsi terbebas dari jeratan hukum. Akhir-akhir ini masalah korupsi sedang hangat-hangatnya dibicarakan publik, terutama dalam media massa baik lokal maupun nasional. Banyak para ahli mengemukakan pendapatnya tentang masalah korupsi ini. Pada dasarnya, ada yang pro ada pula yang kontra. Akan tetapi walau bagaimanapun korupsi ini merugikan negara dan dapat merusak sendi-sendi kebersamaan bangsa. Pada hakekatnya, korupsi adalah “benalu sosial” yang merusak struktur pemerintahan, dan menjadi penghambat utama terhadap jalannya pemerintahan dan pembangunan pada umumnya.

Salah satu tujuan diundangkannya Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001) adalah untuk mengembalikan kerugian negara. Oleh karena itu, penegakan hukum pidananya lebih mengutamakan pengembalian kerugian uang negara dari para pelaku tindak pidana korupsi.<sup>3</sup> Upaya pengembalian kerugian uang negara dari para pelaku korupsi akan berhasil apabila terjadi kerjasama antara aparat penegak hukum (Polisi, Jaksa, KPK) untuk mengungkap tindak pidana korupsi terutama dalam usaha pengembalian kerugian negara. Tanpa adanya kerjasama tersebut akan sulit terjadi suatu pengembalian kerugian keuangan negara/perekonomian negara. Sebab, tidak ada pelaku korupsi yang mau mengembalikan uang negara tetapi ia tetap dimasukkan ke dalam penjara. Pelaku korupsi bersedia mengembalikan uang negara jika perkara pidananya ditiadakan.

---

<sup>3</sup> <http://gagasanhukum.wordpress.com/2012/05/14/dilema-pengembalian-uang-negara>. Febri Handayani, “The Pernicious Consequences Of Political Corruption In Indonesia,” *Prophetic Law Review* 1, No. 1, 2019, 1–20.

Kebijakan demikian bersifat dilematis, di satu sisi tujuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (UUTPK) dapat tercapai sehingga meningkatkan pengembalian kerugian uang negara, tetapi di sisi lain menimbulkan masalah dalam penegakan hukum pidana, persoalan ini terjadi karena perumusan pasal dari UUTPK yang menimbulkan multitafsir dalam penegakan hukumnya, yaitu pada unsur “dapat merugikan keuangan/perekonomian negara”. Kata “dapat” diartikan bahwa suatu perbuatan korupsi telah memenuhi unsur tindak pidana setelah perbuatan itu dilakukan, walaupun kemudian pelaku mengembalikan kerugian uang negara, perbuatannya tetap telah dianggap selesai. Seperti yang telah dituangkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yaitu “pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tidak pidana”, dan telah dijelaskan dalam penjelasan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bahwa “apabila telah memenuhi unsur-unsur pasal yang dimaksud, maka pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku tindak pidana tersebut”.

Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan saja. Dalam praktek penegakan hukum, keadaan ini mengakibatkan banyak pelaku korupsi yang beranggapan lebih baik dikenakan hukuman daripada sudah mengembalikan kerugian uang negara tetapi tetap dihukum sehingga tingkat pengembalian kerugian uang negara dari tahun ke tahun relatif kecil yang tidak sesuai dengan tujuan diundangkannya Undang-undang Tindak Pidana Korupsi (UUTPK). Pengembalian kerugian keuangan negara ini tidak menghilangkan dipidananya pelaku tindak pidana korupsi, memberi dampak pelaku korupsi lebih cenderung untuk menerima pengenaan pidana daripada mengembalikan



kerugian keuangan negara tersebut, sehingga tidak sesuai dengan salah satu tujuan 5 diundangkannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yaitu untuk mengembalikan kerugian keuangan negara.

Melihat seperti apa yang telah dijelaskan maka timbul suatu pertanyaan mengenai bagaimakah penegakan hukum terhadap pengembalian kerugian negara atau perekonomian negara oleh KPK. Upaya penegakan hukum terhadap setiap bentuk pelanggaran hukum menyangkut dengan masalah keuangan negara yang dilakukan di Indonesia selama ini masih mengalami kesulitan yang cukup signifikan, kendati adanya tekad bulat Kabinet Indonesia Bersatu di bawah Presiden untuk terwujudnya suatu pemerintah yang diagendakan dalam reformasi 1998 yaitu “pemerintah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme”. Kesulitan dapat berasal dari diri aparat penegak hukum, ketidak siapan undangundang, dan rendahnya kesadaran hukum masyarakat dalam berperan serta untuk memberantas KKN.<sup>4</sup>

### **^Rumusan Masalah**

Berdasarkan semua hal tersebut diatas, maka rumusan masalah dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep pengembalian kerugian negara hasil dari tindak pidana korupsi?
2. Kendala Apakah yang diHadapi Dalam Mengembalikan Keuangan Negara Hasil Dari Tindak Pidana Korupsi?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menggali dan menemukan apa yang menjadi upaya KPK dalam pengembalian kerugian Negara akibat korupsi. Wewenang dari KPK dalam pemberantas kasus Korupsi di Indonesia sangat besar, akan tetapi tidak bisa dipungkiri bahwasannya KPK belum melakukan kerja yang begitu maksimal soal

---

<sup>4</sup> Teguh Sulistia, S.H.,M.Hum., *Hukum Pidana Horizon Baru Pasca Reformasi*, PT. RajaGrafindo Persada Cetakan ke- 2 Jakarta 2012, hlm 189-190.

peencegahan korupsi di Indonesia karena sampai dengan detik ini Negara Indonesia masih masuk dalam nominasi 10 Negara dengan kasus korupsi tertinggi di dunia sesuai data di Pusat Studi Kajian Anti Korupsi Universitas Gadjah Mada (PUKAT UGM). Pada tahun 2013, skor CPI Indonesia sebesar 32. Indonesia menempati urutan 114 dari 177 negara yang diukur. Meskipun skor CPI 2013 Indonesia tidak beranjak dari skor tahun 2012 yaitu 32, namun Indonesia meningkat empat peringkat. Tahun 2012, Indonesia berada di peringkat 118 dari 176 negara dan di tahun 2013 peringkat Indonesia menjadi 114 dari 177 negara.<sup>5</sup>Corruption Perception Index (CPI) 2014 yang diterbitkan secara global oleh Transparency International menempatkan Indonesia sebagai negara dengan level korupsi yang tinggi. Dalam CPI 2014 tersebut, Indonesia menempati posisi 117 dari 175 negara di dunia dengan skor 34 dari skala 0-100 (0 berarti sangat korup dan 100 berarti sangat bersih). Korupsi secara khusus disebut menempati urutan teratas dari 18 (delapan belas) faktor penghambat kemudahan berusaha di Indonesia.<sup>6</sup>

Pengamat ekonomi UGM, Rimawan Pradiptyo pernah memaparkan konsep menarik tentang matematika korupsi yang menyebabkan kebangkrutan negara. Berdasarkan hasil penelitian P2EB FEB UGM, merujuk kepada putusan MA sejak tahun 2001-2012, biaya penanganan korupsi yang harus ditanggung negara mencapai Rp. 168,19 triliun. Sedangkan nilai hukuman pidana tambahan melalui uang pengganti yang harus dibayar koruptor hanya 15,09 triliun. Artinya selisih biaya penanganan korupsi sebesar Rp 153,1 triliun harus ditanggung negara melalui pajak rakyat.

---

<sup>5</sup> <http://www.ti.or.id/index.php/publication/2013/12/03/corruption-perception-index-2013>, diakses pada tanggal 4 Desember 2015

<sup>6</sup> <http://www.ti.or.id/index.php/press-release/2015/09/15/survei-persepsi-korupsi-2015>, diakses pada tanggal 4 Desember

Singkatnya koruptor di negeri ini cenderung dimanjakan karena menerima subsidi dari rakyat. Hal inilah yang menjadikegetiran bersama.<sup>7</sup>

Pusat Kajian Anti Korupsi (Pukat) UGM telah memantau perkembangan kasus korupsi (*trend corruption report*) selama bulan Januari – Juni 2012. Dari total 151 kasus, pelaku korupsi terbanyak berasal dari kalangan pejabat pemerintah daerah, yaitu sebanyak 34 orang, dari kalangan swasta 26 orang dan pemerintah pusat 24 orang. Pemantauan tren korupsi oleh Pukat sepanjang semester pertama menunjukkan, pelaku korupsi terbanyak berasal dari pemerintah daerah. Kasus tindak pidana korupsi pada tingkat pemerintah daerah dilakukan oleh pejabat mulai dari sekretaris daerah (sekda), kepaladinas, sampai ketingkat pejabat teknis.<sup>8</sup>

Dalam kurun waktu 2004-2015, KPK memenjarakan 23 menteri dan kepala lembaga, 15 Gubernur, 49 Bupati/Walikota, 87 Legislator, serta 120 Pejabat Eselon I, II dan III. Bandingkan dengan masa sebelum KPK, pejabat yang dipenjara akibat korupsi bisadihitung dengan jari. Keganasan KPK dalammenjerat “orang-orang kuat” seharusnya dapat menciptakan efek jera dan efek gentar. Harapannya, korupsi terkikis sedikit demi sedikit di Negeri ini. Namun, faktanya perkara korupsi takmenyusut sama sekali. Jumlah terdakwa korupsi yang diseret kepengadilan oleh KPK bahkan meningkat dari 36 orang pada 2012 menjadi 41 orang pada 2013, dan 50 orang pada 2014. Tahun ini, dalam waktu sembilan bulan, sudah 47 orang diadili. Dapat dipastikan, jumlah orang yang dibawa kepengadilan tahun ini melampui tahun sebelumnya. Jumlah itu belum mencakup kasus yang ditangani kepolisian dan kejaksaan. Jumlah perkara mereka pun meningkat dari 1.257 kasus pada 2011 jadi 2.270 kasus pada 2014, atau naik 80,6 persen dalam tiga tahun.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup>Achmad Fauzi, *Korupsi dan Penguatan Daulat Hukum*, UII Press, Yogyakarta, 2015, Hal 10.

<sup>8</sup>Ibid.

<sup>9</sup>M Fajar Marta, *Korupsi dan Demokrasi di Indonesia*, *Harian Kompas*, hal 3, edisi Rabu 2 Desember 2015

Peneliti korupsi dari Universitas Gadjah Mada (UGM) Ridwan Pradiptyo mengatakan, pada awal demokrasi, korupsi cenderung meningkat. Ketika korupsi meningkat, tingkat kompetisi antar partai dalam memperebutkan sumber daya untuk membiayai aktivitas mereka pun semakin ketat. Namun, peningkatan kompetisi dan kematangan masyarakat dalam berdemokrasi akhirnya mendorong tumbuhnya transparansi. Pada tahap inilah korupsi cenderung menurun. Titik terendah korupsi akan tercapai ketika tingkat demokrasi semakin tinggi. Ini terlihat pada negara-negara yang demokrasinya telah matang, seperti Denmark, Selandia Baru, Finlandia, Swedia, dan Norwegia.<sup>10</sup>

Sosiolog drama turgis, Irving Goffman (Mulyana, 2001), melihat korupsi laksana kehidupan panggung di mana di atasnya sang aktor memainkan perannya sesuai dengan keinginan yang diharapkan sebelumnya. Untuk memainkan peran sosialnya, pemain atau actor menggunakan pesan verbal sekaligus berbagai atribut lainnya. Panggung depan adalah bagi andari penampilan individu yang secara teratur berfungsi dalam mode yang umum dan tetap untuk mendefinisikan situasi bagi mereka yang menyaksikan penampilan itu. Di dalamnya termasuk setting dan personal front, yang selanjutnya dapat dibagi menjadi *appearance* (penampilan) dan *manner* (gaya). Ketika manusia berinteraksi dengan sesamanya, ia ingin mengelola kesan yang ia harapkan tumbuh pada orang lain terhadapnya. Maka, korupsi di sini menjadi produk kolektif sejumlah pemain/aktor birokrasi yang memiliki kewenangan penuh tanpa adanya kontrol.<sup>11</sup>

Semua hal yang dijelaskan di atas dapat berimplikasi pada berbagai macam perspektif perspektif antara lain<sup>12</sup>:

---

<sup>10</sup>Ibid.

<sup>11</sup><http://makassar.lan.go.id/index.php/survei/publikasi/artikel/463-aktualitas-konsep-birokrasi-dalam-menjawab-tantangan-reformasi-birokrasi-di-indonesia>, diakses pada tanggal 11 April 2015

<sup>12</sup> <http://documents.tips/documents/dampak-korupsi-dalam-perspektif-sosial-budaya.html>.

- a) Dampak dalam perspektif ekonomi.
  - pembangunan infrastruktur yang tidak merata, tidak sesuai dengan yang dianggarkan sebelumnya.
  - pemerataan pendapatan yang buruk.
  - memperlemah pertumbuhan investasi dan pertumbuhan ekonomi.
  - akan menghalangi masyarakat dalam mendapatkan pendidikan dan kesehatan yang berkualitas.
- b) Dampak dalam perspektif budaya.
  - akan membentuk pandangan buruk terhadap reputasi negara.
  - secara perlahan akan menghapus budaya leluhur bangsa.
- c) Dampak dalam perspektif sosial.
  - akan meningkatkan angka kemiskinan.
  - perusakan moral bangsa.
  - menurunnya kredibilitas pemerintah dalam pandangan masyarakat.
  - hilangnya rasa percaya rakyat terhadap pemerintah.
  - akan timbul kesenjangan dalam pelayanan umum.
- d) Dampak dalam perspektif politik.
  - mempersulit demokrasi dan tata pemerintahan yang baik dengan cara menghancurkan proses formal.
  - sistem politik akan terganggu, cenderung tidak dipercaya oleh masyarakat.
  - timbul pandangan bahwa keputusan publik dibuat bukan berdasarkan kebutuhan masyarakat, tapi berdasarkan uang.

Kalau dilihat dari pandangan sosial dan budaya, saat ini korupsi telah menjadi penyakit nasional bangsa kita. dapat kita jumpai perbuatan korupsi dalam segala lapisan masyarakat. terdapat fenomena yang muncul, yakni melakukan korupsi seperti

melakukan perbuatan biasa yang tidak melanggar hukum. apa yang salah dalam masyarakat kita sehingga hal seperti ini seperti di"legalkan". kondisi sosial dan budaya merupakan salah satu aspek yang membuat tindakan korupsi ini menjadi tumbuh subur. dilihat dari kondisi sosial, faktor lingkungan pergaulan masyarakat yang memandang bahwa korupsi menjadi hal yang lazim akan dapat mengubah cara pandang seseorang terhadap tindakan korupsi. lingkungan pergaulan adalah faktor utama perubahan cara pandang atau perilaku seseorang terhadap sebuah masalah. kebiasaan masyarakat yang melazimkan korupsi ini akhirnya dapat menjadi sebuah "budaya", contohnya adalah budaya memberikan uang pelicin kepada petugas kelurahan agar proses pengurusan surat-surat berjalan dengan lancar. hal ini akhirnya berimbas besar pada sistem sosial budaya indonesia, membuat sebuah sistem baru, yakni yang berduit dialah yang berkuasa. sistem ini berlaku karena saat ini segala sesuatunya membutuhkan duit pelicin. sistem sosial budaya yang seperti ini akhirnya membuat perilaku korupsi tumbuh subur di indonesia. padahal, jika sistem ini tidak di tumbuh suburkan, masyarakat dapat memberi sanksi sosial terhadap koruptor yang cukup untuk membuat efek jera bahkan juga bisa meredam tingkat korupsi karena para pelakunya perlu berpikir panjang akan akibat yang mereka rasakan jika perbuatan mereka diketahui oleh masyarakat. sanksi sosial seperti ini sangat efektif, dapat kita lihat di jepang, bagaimana seorang pejabat akan merasa hilang harga dirinya jika dia ketahuan melakukan perbuatan tidak terpuji. karena sistim seperti ini belum tercipta di indonesia, maka para koruptor tidak segan segan dalam melakukan korupsi, bahkan bukan suatu hal yang aneh atau memalukan bagi mereka jika tertangkap tangan melakukan korupsi. semoga, sistem sosial dan budaya yang ada di masyarakat dapat kembali berfungsi sebagai pengontrol anggota masyarakat itu sendiri.

## **B. Landasan Teori**

### **Teori Penegakan Hukum**

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa<sup>13</sup>.

Pengertian penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Karena itu, penerjemahan perkataan '*law enforcement*' ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan

---

<sup>13</sup>[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf) Diakses 25/01/17

'*penegakan hukum*' dalam arti luas dan dapat pula digunakan istilah '*penegakan peraturan*' dalam arti sempit. Perbedaan antara formalitas aturan hukum yang tertulis dengan cakupan nilai keadilan yang dikandungnya ini bahkan juga timbul dalam bahasa Inggris sendiri dengan dikembangkannya istilah '*the rule of law*' versus '*the rule of just law*' atau dalam istilah '*the rule of law and not of man*' versus istilah '*the rule by law*' yang berarti '*the rule of man by law*'. Dalam istilah '*the rule of law*' terkandung makna pemerintahan oleh hukum, tetapi bukan dalam artinya yang formal, melainkan mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya.

Karena itu, digunakan istilah '*the rule of just law*'. Dalam istilah '*the rule of law and not of man*' dimaksudkan untuk menegaskan bahwa pada hakikatnya pemerintahan suatu negara hukum modern itu dilakukan oleh hukum, bukan oleh orang. Istilah sebaliknya adalah '*the rule by law*' yang dimaksudkan sebagai pemerintahan oleh orang yang menggunakan hukum sekedar sebagai alat kekuasaan belaka.

### **Teori Lawrence M. Friedman**

Menurut *Lawrence Meir Friedman*, seorang ahli sosiologi hukum dari Stanford University, ada empat elemen utama dari sistem hukum (legal system), yaitu<sup>14</sup>:

1. Struktur Hukum (Legal Structure)
2. Isi Hukum (Legal Substance)
3. Budaya Hukum (Legal Culture)
4. Dampak Hukum (Legal Impact)

Menurut *Lawrence Meir Friedman* berhasil atau tidaknya Penegakan hukum bergantung pada: Substansi Hukum, Struktur Hukum atau Pranata Hukum dan Budaya Hukum.

---

<sup>14</sup> Baca *Teori Sistem Hukum Friedman*



Pertama: Substansi Hukum. Dalam teori *Lawrence Meir Friedman* hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law Sistem* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagaimana peraturan perundang-undangan jugatelah menganut *Common Law Sistem* atau *Anglo Saxon*) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas Legalitas dalam KUHP. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

Teori *Lawrence Meir Friedman* yang Kedua : Struktur Hukum atau Pranata Hukum: Dalam teori *Lawrence Meir Friedman* hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan UU No. 8 Tahun 1981 meliputi: mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Terdapat adagium yang menyatakan “*fiat justitia et perezat mundus*”- meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas,

kompeten dan independen. Seberapa bagusnya suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

Teori *Lawrence Meir Friedman* yang Ketiga: Budaya Hukum: Kultur hukum menurut Lawrence Meir Friedman (2001:8) adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalah gunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu sendiri tak berdaya, seperti pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin, sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, Teori Friedman tersebut dapat kita jadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum di Indonesia.

Polisi adalah bagian dari struktur bersama dengan organ jaksa, hakim, advokat, dan lembaga permasyarakatan. Interaksi antar komponen pengabdian hukum ini menentukan kokohnya struktur hukum. Walau demikian, tegaknya hukum tidak hanya ditentukan oleh kokohnya struktur, tetapi juga terkait dengan kultur hukum di dalam masyarakat. Namun demikian, hingga kini ketiga unsur sebagaimana dikatakan oleh Friedman belum dapat terlaksana dengan baik, khususnya dalam struktur hukum dan budaya hukum. Sebagai contoh, dalam struktur hukum, Anggota polisi yang diharapkan menjadi penangkap narkoba, polisi sendiri ikut terlibat dalam jaringan narkoba. Demikian halnya para jaksa, sampai saat ini masih sangat sulit mencari jaksa yang benar-benar jujur dalam menyelesaikan perkara. Senada dengan M. Friedman, Sajipto Rahardjo menyebutkan bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atas fundamental hukum dan sistem hukum. Beberapa fundamental hukum diantaranya legislasi, penegakan dan peradilan sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur dan kultur hukum. Kesemuanya sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum. Dari beberapa definisi tersebut, dapat diartikan bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup. Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhan warga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah dibuat. Menurut Achmad Ali jika suatu aturan hukum dapat ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat diartikan bahwa aturan hukum tersebut efektif. Namun demikian meskipun sebuah aturan yang ditaati dapat dikatakan efektif, derajat keefektivannya masih bergantung pada kepentingan mentaatinya. Jika ketaatan masyarakat terhadap suatu aturan hukum karena kepentingan yang bersifat

compliance (takut sanksi), maka derajat ketaatannya dinilai sangat rendah. Berbed aketika ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat internalization, yakni ketaatan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatan seperti inilah yang merupakan derajat ketaatan tertinggi.

Guna memudahkan alur analisis dalam menjawab permasalahan dalam rangka menghasilkan pemikiran ilmiah yang *representatif*, untuk itu penulis akan menggunakan kajian berdasarkan teori *legal system* yang dicetuskan oleh Lawrence Mayer Friedman. Meskipun permasalahan ini dikaji berdasarkan teori tersebut, namun penulis akan menggunakan pendekatan legal sosiologis guna mempermudah pemikiran yang dihimpun dalam rangkan menjawab permasalahan tersebut. Dalam setiap sistem hukum senantiasa mengandung tiga komponen, yaitu: *legal stucture*, *legal substance*, dan *legal culture*.<sup>15</sup>

Friedaman kemudian mengidetifikasikan unsur-unsur sebuah sistem hukum, yakni sebagai berikut, pertama-tama sistem harus mempunyai struktur. Struktur hukum ini merupakan kerangkanya, yang merupakan bagian yang bertahan paling lama yang memberikan bentuk tertentu dan batasan-batasan keseluruhan sistem hukum. Struktur sistem hukum terdiri dari unsur-unsur yang sejenis, misalnya pengadilan sebagai lembaga yang diberi wewenang menerapkan hukum, secara struktural menyangkut jumlah mengenai besarnya anggota majelis, lingkup kekuasaannya atau batas-batas kekuasaannya atau batas-batas kewenangan. Singkatnya, faham ini berkenan dengan struktur lembaga pembuat undang-undang, dari lembaga-lembaga yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum dan penegakan hukum. Apabila komponen

---

<sup>15</sup> Muchlis Pratikno, *Tindak Pidana Khusus di Indonesia dan Permasalahannya*, Pamator Press, Jakarta, 2006, hal 7

struktural sistem hukum dipahami dari perspektif institusi penegakan hukum terkait pemberantasan korupsi maka pihak atau institusi yang berwenang harus memiliki legitimasi yang sah dalam menyelesaikan tindak pidana korupsi.

Dari uraian Friedman tersebut dapat diketahui bahwa unsur struktur dari suatu sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan bermacam-macam fungsinya dalam rangka aktifitas sistem tersebut. Salah satu dari lembaga itu adalah pengadilan.

Unsur kedua dari sistem hukum menurut Friedman adalah adalah *substance*. Komponen *substance* mencakup segala sesuatu yang merupakan hasil dari *structure*, di dalamnya termasuk norma hukum, baik yang berupa peraturan perundang-undangan, keputusan maupun doktrin-doktrin.

Setiap masyarakat, setiap daerah, setiap kelompok memiliki budaya hukum. Mereka memiliki sikap dan pandangan terhadap hukum yang tidak selalu sama. Dengan kata lain ide, pandangan dan sikap masyarakat terhadap hukum dipengaruhi oleh *sub-culture* seperti suku, atau etnik, usia, jenis kelamin, status sosial ekonomi, kebangsaan, pekerjaan dan pendapatan, kedudukan dan kepentingan, lingkungan agama.

Budaya hukum sebagai perwujudan dari pemikiran masyarakat terhadap hukum akan berubah sesuai perubahan sikap, pandangan serta nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat, karena itu pemahaman akan budaya hukum suatu masyarakat harus juga memperhatikan secara menyeluruh aspek kemasyarakatan dari masyarakat yang bersangkutan proses perubahan serta perkembangan yang terjadi di dalamnya. Selain disebabkan perubahan sosial, budaya hukum juga dapat berubah akibat pendidikan, modernisasi teknologi, masuknya unsur asing dan berbagai pergerakan pembaharuan yang juga akan merubah pola pemikiran seseorang atau masyarakat terhadap budaya hukum. Dalam budaya hukum yang modern di dalamnya terkandung konsep mengenai

individualisme. Pemahaman individualisme dalam hal ini adalah suatu konsep yang mengutamakan hak-hak dari perseorangan untuk dapat mengembangkan diri pribadinya sendiri.

Dalam teori kita melihat dampak korupsi sangat merusak sistem dan tatanan masyarakat. Soejono Karmi, menyatakan masih terdapat beberapa akibat tindakan korupsi, yaitu:<sup>16</sup>

- a. Merusak sistem tatanan masyarakat. Norma-norma masyarakat dirusak oleh persekongkolan yang didukung oleh publik.
- b. Penderitaan sebagian besar masyarakat baik dalam sektor ekonomi, administrasi, politik maupun hukum.

Kehancuran perekonomian suatu negara yang diakibatkan tindak korupsi secara langsung atau tidak langsung akan mengakibatkan penderitaan bagi sebagian besar masyarakat.

### **C. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan bermanfaat baik baik secara teoritis maupun secara praktis.

#### **a. Manfaat teoritis**

diorientasikan pada pengembangan di bidang hukum terutama dalam kewenangan KPK dalam pencegahan tindak pidana korupsi yang berimplikasi pada krisis moralnya Negara Indonesia.

---

<sup>16</sup>La Sina, Dampak dan Upaya Pemberantasan Serta Pengawasan Korupsi Di Indonesia, Jurnal Hukum Pro Justitia, Januari 2008, Volume 26 No.1, hal 44-45

## **b. manfaat praktis**

semoga penelitian ini bisa berguna untuk masyarakat pada umumnya dan lebih khusus pada mahasiswa sebagai referensi keilmuan di bidang hukum yang berperspektif kepada Komisi Pemberantasan lindungan Korupsi dalam penyelesaian kasus tindak pidana Korupsi.

## **Tinjauan Pustaka**

Penelitian dengan fokus kajian pada upaya pengembalian kerugian negara oleh KPK akibat korupsi. Sepengetahuan peneliti belum pernah dikaji secara mendalam oleh para penstudi hukum, baik kajian bermuara pada tataran teoritis maupun pada tataran praktis. Kajian- kajian sebelumnya tentang wewenang KPK terhadap pencegahan korupsi belum begitu spesifik, sehinnjanya peneliti kembali mengkaji masalah tentang wewenang KPK dalam pencegahan korupsi di Indonesia.

Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia yang biasa disingkat dengan KPK adalah lembaga Negara yang dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. KPK bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Komisi ini didirikan berdasarkan kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 mengenai komisi pemberantasan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pelaksanaan tugasnya, KPK berpedoman kepada lima asas, yaitu: kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, kepentingan umum, dan proporsionalitas. KPK bertanggung jawab kepada publik dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, DPR, dan BPK.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Moh.Mahfud MD,politik hukum di Indonesia,Yogyakarta,UII press,1998. Hlm. 7

Pengertian tindak pidana korupsi berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi lebih luas seperti yang tercantum di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 menyebutkan, dihukum karena tindak pidana korupsi, yaitu:

1. Barang siapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.
2. Barang siapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada atau yang karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara dan perekonomian negara.
3. Barang siapa melakukan kejahatan yang tercantum dalam Pasal 209, 210, 387, 388, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 425, dan Pasal 435 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
4. Barang siapa memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri seperti dimaksud dalam Pasal 2 dengan mengingati sesuatu kekuasaan atau sesuatu wewenang yang melekat pada jabatannya atau kedudukannya atau oleh si pemberi hadiah atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan itu.
5. Barang siapa tanpa alasan yang wajar dalam waktu yang sesingkat-singkatnya setelah menerima pemberian atau janji yang diberikan kepadanya seperti yang tersebut dalam Pasal 418, 419 dan Pasal 420 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, tidak melaporkan pemberian atau janji tersebut kepada yang berwajib.



Pengertian tindak pidana korupsi berdasarkan undang-undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi lebih luas lagi yaitu dengan dicantumkan korporasi sebagai subjek hukum. Pengertian korporasi sendiri tercantum dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyebutkan, bahwa korporasi adalah kumpulan orang dan atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.

#### **a. Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi**

Kewenangan komisi pemberantasan korupsi untuk mengurangi, membasmi, dan memusnahkan semua yang berbau tindak pidana korupsi. Akan tetapi yang menjadi realita di Negeri ini adalah semakin banyaknya pejabat tinggi Negara bahkan sampai pada pejabat yang berada di pelosok desa sudah mempunyai kapabilitas untuk bagaimana caranya berlomba-lomba dalam tindak pidana korupsi. Hal ini didukung oleh beberapa data dari berbagai sumber yang menjelaskan bahwa seberapa besar peran komisi pemberantasan korupsi dalam hal penanganan kasus tindak pidana korupsi.

Pada tahun 2013, skor CPI Indonesia sebesar 32. Indonesia menempati urutan 114 dari 177 negara yang diukur. Meskipun skor CPI 2013 Indonesia tidak beranjak dari skor tahun 2012 yaitu 32, namun Indonesia meningkat empat peringkat. Tahun 2012, Indonesia berada di peringkat 118 dari 176 negara dan di tahun 2013 peringkat Indonesia menjadi 114 dari 177 negara.<sup>18</sup> Corruption Perception Index (CPI) 2014 yang diterbitkan secara global oleh Transparency International menempatkan Indonesia sebagai negara dengan level korupsi yang tinggi. Dalam CPI 2014 tersebut, Indonesia menempati posisi 117 dari 175 negara di dunia dengan skor 34 dari skala 0-100 ( berarti sangat korup dan 100 berarti sangat bersih). Korupsi secara khusus disebut menempati

---

<sup>18</sup> <http://www.ti.or.id/index.php/publication/2013/12/03/corruption-perception-index-2013>

urutan teratas dari 18 (delapan belas) faktor penghambat kemudahan berusaha di Indonesia.<sup>19</sup> Pengamat ekonomi UGM, Rimawan Pradipto pernah memaparkan konsep menarik tentang matematika korupsi yang menyebabkan kebangkrutan negara. Berdasarkan hasil penelitian P2EB FEB UGM, merujuk kepada putusan MA sejak tahun 2001-2012, biaya penanganan korupsi yang harus ditanggung negara mencapai Rp 168,19 triliun. Sedangkan nilai hukuman pidana tambahan melalui uang pengganti yang harus dibayar koruptor hanya 15,09 triliun. Artinya selisih biaya penanganan korupsi sebesar Rp 153,1 triliun harus ditanggung negara melalui pajak rakyat. Singkatnya koruptor di negeri ini cenderung dimanjakan karena menerima subsidi dari rakyat. Hal inilah yang menjadikegetiran bersama.<sup>20</sup>

Korupsi dimulai dengan semakin mendesaknya usaha-usaha pembangunan yang diinginkan, sedangkan proses birokrasi relatif lambat, sehingga setiap orang atau badan menginginkan jalan yang cepat dengan memberikan imbalan-imbalan dengan cara memberikan uang pelicin (uang sogok). Praktek ini akan berlangsung secara terus menerus sepanjang tidak adanya kontrol dari pemerintah dan masyarakat, sehingga tibul golongan pegawai yang termasuk orang kaya baru memperkaya diri sendiri. Agar tercapai tujuan pembangunan nasional, maka mau tidak mau korupsi harus diberantas. Ada beberapa cara penanggulangan korupsi, dimulai yang sifatnya preventif maupun yang represif.

Dalam rangka percepatan pemberantasan korupsi perlu dilakukan upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan sehingga pembagian tugas dan kewenangan dari aparat penegak hukum dapat dilakukan secara terkoordinasi dengan baik. Dengan demikian upaya-upaya yang dilakukan oleh aparat penegak hukum

---

<sup>19</sup> <http://www.ti.or.id/index.php/press-release/2015/09/15/survei-persepsi-korupsi-2015>

<sup>20</sup> Achmad Fauzi, Korupsi dan Penguatan Daulat Hukum, UII Press, Yogyakarta, 2015, Hal 10.

diharapkan tidak akan terbentur pada perangkat peraturan teknis yang tuimpang tindih dan menghambat proses penegakan ukum seperti terjadi penanganan kasus korupsi yang ditangani oleh dua instansi penegak hukum seperti dalam perseteruan KPK dengan Mabes Polri dengan menyedik kasus dugaan korupsi alat simulator SIM di Korlantas Mabes Polri.<sup>21</sup>

#### **D. Metode Penelitian**

##### **1. Jenis dan Pendekatan penelitian**

Penelitian ini termasuk jenis penelitian kualitatif dengan mengikuti tipologi penelitian hukum normative atau doktrinal. Asumsi dasar dalam mendekati objek penelitian ini didasarkan pada sudut pandang bahwa hukum merupakan pedoman perilaku manusia (*pattern for behaviour*) yang berupa simbol-simbol.<sup>22</sup> Simbol disini dimaksud adalah tugas pokok dan fungsi dari Komisi Pemberantasan Korupsi serta apakah hukuman mati erhadap pelaku tindak pidana korupsi bisa di terapkan, mengingat negara Indonesia sudah di gerogoti oleh para koruptor-koruptor yang mengancam negara dan berimplikasi besar terhadap pembangunan infrastruktur daerah. Selanjutnya dari hasil konstruksi temuan penelitian tersebut peneliti berupaya melakukan kritik dan evaluasi.

##### **2. Sumber Data Penelitian**

Sumber data penelitian dibedakan menjadi data primer dan data sekunder. Data primer bersumber pada: (1) subjek penelitian, (2) informan dan (3) nara sumber, yang ketiganya dipilih secara porpussive. Data sekunder bersumber pada dokumen-dokumen tertulis yang berupa putusan-putusan hakim, jurnal-jurnal ilmiah, dokumen-dokumen, buku-buku, tesis/disertasi, majalah, koran, arsip-arsip, perundang-undangan, dan

---

<sup>21</sup> La Sina, Dampak dan Upaya Pemberantasan Serta Pengawasan Korupsi Di Indonesia, Jurnal Hukum Pro Justitia, Januari 2008, Volume 26 No.1, hal 44-45

<sup>22</sup> Baca, Syamsudin, Contoh Penelitian Normatif. Hlm.18.

berbagai referensi yang relevan dengan masalah penelitian.<sup>23</sup> Subjek penelitian adalah para petinggi-petinggi KPK, dalam penelitian ini peneliti mengembangkan data penelitiannya terhadap informan dan narasumber dalam hal ini para pegawai-pegawai yang bergerak di bagian pemberantasan serta pemerintah.

### 3. Cara Pengumpulan Data

Strategi yang akan ditempuh untuk mendapatkan data penelitian secara valid dan sistematis diawali dengan mengeksplorasi serta mengidentifikasi kasus-kasus yang sudah ditangani oleh komisi pemberantasan korupsi sebagai pemegang hak kekuasaan dalam pencegahan korupsi di Negara Indonesia. Dari beberapa kasus yang dipilih oleh peneliti, peneliti harus mengkaji lebih dalam apa yang menjadi kendala dan apa sebenarnya wewenang KPK dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

### 4. Analisis Data

Dari pembahasan diatas dapat ditarik benang merah, bawasannya peran komisi pemberantasan korupsi di Negara Indonesia belum begitu maksimal dan belum sesuai dengan apa yang menjadi tugas pokok dan fungsi dari komisi pencegahan korupsi itu sendiri seperti yang tertera di pembahasan diatas bahwasannya Kewenangan komisi pemberantasan korupsi untuk mengurangi, membasmi, dan memusnahkan semua yang berbau tindak pidana korupsi. Yang harus kita garis bawahi adalah membasmi dan memusnahkan. Sampai dengan detik ini kinerja dari komisi pemberantasan korupsi di Indonesia itu belum benar-benar membasmi dan memusnahkan apa yang menjadi target kerja dari komisi pemberantasan korupsi.

Korupsi membawa banyak sekali pengaruh negatif yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat, antara lain dampak terhadap demokrasi, terhadap perekonomian negara, dan tentu saja terhadap kesejahteraan negeri ini. Korupsi di

---

<sup>23</sup> Ibid, hlm, 19.

Indonesia difahami sebagai perilaku pejabat dan atau organisasi (Negara) yang melakukan pelanggaran, dan penyimpangan terhadap norma-norma atau peraturan-peraturan yang ada.

Sejauh ini pemerintah atau dalam hal ini komisi pemberantasan korupsi terus melakukan upaya dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, salah satunya pemerintah juga memanfaatkan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi sebagai alat dalam membantu upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Negeri ini. Namun hal ini tidak akan sempurna bahkan terhitung sebagai upaya pemerintah yang sia-sia tanpa adanya dukungan secara penuh dari komponen utama dan terbesar yaitu masyarakat umum.

Untuk itu sebenarnya usaha yang baik dan yang paling efektif untuk memerangi kasus tindak pidana korupsi di Indonesia adalah kerja sama yang baik antara pemerintah dan masyarakat umum. Hukum yang tegas juga diperlukan untuk menjerat para “*tikus berdasi*” ini yang mencuri apa yang menjadi hak-hak rakyat. Kombinasi dari semua aspek yang disebutkan diatas adalah upaya sempurna dalam memerangi masalah tindak pidana korupsi di Indonesia.

KPK dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, karena lembaga pemerintah yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 memberikan legitimasi fungsi KPK berperan sebagai lembaga penggerak dan pemberdaya instansi yang sudah ada dalam pemberantasan tindak pidana korupsi (*trigger mechanism*). Dalam menjalankan fungsinya, KPK diberikan tugas melakukan koordinasi, menjalankan supervisi, melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, serta melakukan tindakan pencegahan dan monitoring penyelenggaraan negara.

Pemberlakuan hukuman mati terhadap seseorang yang terbukti melakukan kejahatan korupsi berat sangatlah efektif karena akan menimbulkan efek jera, sehingga masyarakat lainnya akan takut melakukan korupsi. Menurut saya, Hukuman mati merupakan upaya terakhir dan hanya dijatuhkan terhadap koruptor yang sangat berdampak luas. Alternatif lain untuk menimbulkan efek jera, koruptor dapat diberikan sanksi pemiskinan dan sanksi sosial.

## **E. Sistematika Penulisan**

Guna memudahkan dalam memahami isi dalam proposal tesis ini, berikut disajikan sistematika penulisan yang ada dalam bab I yang didalamnya terbagi lagi ke dalam beberapa sub bab. Adapun masing-masing sub bab yang ada pada bab I tersebut adalah:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab pendahuluan ini diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan landasan teori yang merupakan bekal bagi penulis dalam menyusun tesis ini. Pada bab ini juga diuraikan metode penelitian, yang terdiri dari objek penelitian, sumber data, subjek penelitian, teknik pengumpulan data dan metode pendekatan dan metode analisis data. Pada akhir dari bab ini disajikan sistematika penulisan tesis.

### **BAB II KAJIAN PUSTAKA**

Hal utama dalam kajian pustaka adalah bahwa bagian ini tidak semata-mata memberikan penjelasan yang sifatnya defenisi saja. Namun kajian pustaka harus menjadi pijakan awal secara teoritis.

### **BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini akan dijelaskan hasil temuan yang menjadi rumusan masalah penelitian yang telah dijawab dengan metode analisis yang dipilih.

## BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Bab terakhir yang memaparkan kembali secara singkat mengenai hasil temuan yang di dapatkan selama penelitian.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. PENGERTIAN KERUGIAN NEGARA**

Pembahasan tentang pengertian keuangan negara tentu tidak bisa dipisahkan dalam proses pengendalian tindak pidana korupsi, konstruksi pemahaman yang harus diketahui terlebih dahulu adalah mengenai tentang unsur-unsur yang terdiri dari konsep keuangan negara, dan pemahaman tentang proses pengadilan tindak pidana korupsi.<sup>11</sup> Tentu pemahaman keuangan negara menjadi kunci utama bagi kita untuk bisa menelaah lebih jauh bagaimana adanya tindak pidana korupsi. karena memang kita menyadari bahwa, salah satu unsur tindak pidana korupsi adalah adanya unsur kerugian negara/daerah. Dalam menelisik kajian terminologi dari keuangan negara/daerah itu sendiri pengertian keuangan negara, memiliki dua dimensi pengertian. Tentu dimensi ini, berkaitan erat dengan bagaimana perkembangan reformasi keuangan negara di Indonesia sebelum reformasi dan pasca reformasi.

a. Pengertian keuangan negara sebagaimana tercantum pada penjelasan umum Undang-Undang Keuangan Negara No. 17 tahun 2003 adalah sebagai berikut;

- 1) Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- 2) Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki



negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

3) Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

4) Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

b. Pengertian keuangan negara pada Pasal 1 dan Pasal 2 Undang Undang Nomor 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan penjelasan alinea ke 3 dari undang-undang nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi keduanya dapat dipakai untuk saling melengkapi. Argumentasinya sebagai berikut:

1) Rumusan keuangan negara dalam cakupan luas tertuang berdasarkan Pasal 1 dan Pasal 2 undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara: a) secara *lex specialis derogat generali*, ditetapkan oleh undang-undang dasar 1945 pasal 23 menyatakan: hal-hal lain tentang keuangan negara diatur dengan undang-undang tersendiri". melalui pernyataan ini maka semua yang berkaitan dengan terminologi dan pengaturan keuangan negara mengacu pada undang-undang tersebut (dalam hal ini undang-undang tentang "keuangan negara". b) dengan adanya undang-undang nomor 17 tahun 2003 yang khusus mengatur tentang "keuangan negara", maka semua peraturan perundangan yang

mengatur keuangan negara baik sebelum atau sesudahnya mengacu pada terminologi atau hal tentang keuangan negara yang merupakan implementasi Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945.

2) Rumusan keuangan negara dengan cakupan wilayah pengelolaan keuangan negara berdasarkan penjelasan alinea ke 3 Undang-Undang nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, sepanjang belum dicabut, atau ditentukan lain oleh instansi yang mempunyai kewenangan dengan Undang-Undang, maka klausul penjelasan alinea ke 3 Undang-Undang nomor 31 tahun 1999 tetap berlaku.

Hakekat pengertian keuangan negara secara substansial antara kedua Undang-Undang tersebut tidak berbeda, hanya pendekatan pengaturan yang berbeda, undang-undang no 17 tahun 2003 pendekatan pada pengaturan keuangan negara dari aspek “objek, lingkup dan luas”, sedangkan penjelasan alinea ke 3 Undang-Undang nomor 31 tahun 1999, mengatur keuangan negara dari aspek “wilayah penguasaan pengelolaan keuangan negara” tetapi jika dilihat secara substansial “content” keduanya sama, hanya pendekatan melihat pengelolanya yang berbeda.

Sebenarnya konsep menggugat aset koruptor secara perdata bukanlah hal yang baru di Indonesia. Pemerintah sudah memulai memperkenalkan upaya ini melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi (UU TIPIKOR).

Menurut UU TIPIKOR, aparat penegak hukum (jaksa pengacara negara) atau instansi yang berwenang dapat menggugat aset koruptor secara perdata apabila telah terbukti adanya “kerugian negara”, dan:

1. Tidak terdapat cukup bukti untuk membuktikan unsur-unsur pidana korupsi (putusan bebas tidak menghalangi upaya gugatan perdata); dan
2. Tersangka meninggal dunia (menggugat ke ahli warisnya); dan
3. Terdakwa meninggal dunia (menggugat ke ahli warisnya).

Selain itu, gugatan perdata juga dimungkinkan apabila setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana korupsi yang belum dikenakan perampasan. Pada kondisi ini, negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana dan/atau ahli warisnya apabila dalam proses persidangan terdakwa tidak dapat membuktikan harta benda tersebut diperoleh bukan karena korupsi.

Walaupun sekilas gugatan perdata yang ada di UU TIPIKOR agak mirip dengan NCB , namun terdapat perbedaan di antara upaya perdata yang diatur oleh UU TIPIKOR dengan NCB. Upaya perdata dalam UU TIPIKOR masih menggunakan rezim perdata biasa di mana proses persidangannya masih tunduk pada hukum perdata formil atau materil biasa. Sehingga dalam gugatan perdata dalam UU TIPIKOR mengharuskan penuntut untuk membuktikan adanya “kerugian negara”. Selain itu, ketentuan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 juga hanya mengatur gugatan perdata setelah adanya putusan pengadilan yang berkekuatan tetap. Hal ini tentunya berbeda dengan NCB yang menggunakan rezim perdata yang berbeda seperti pembuktian terbalik.

Selain itu NCB juga tidak berkaitan dengan pelaku tindak pidana dan memberlakukan sebuah aset sebagai pihak yang berperkara. Dalam prakteknya, adanya perbedaan ini dapat menghasilkan dampak yang berbeda pula. Gugatan perdata yang ada di UU Tipikor memberikan beban pembuktian adanya “unsur kerugian negara”

kepada Jaksa Penuntut Negara (JPN). Hal ini tentunya tidak mudah untuk dilakukan. Bahkan dikhawatirkan beban pembuktian yang harus dilakukan oleh JPN dalam gugatan perdata tersebut sama beratnya dengan pembuktian secara pidana.<sup>181</sup> Sebaliknya, NCB mengadopsi prinsip pembuktian terbalik di mana para pihak yang merasa keberatanlah yang membuktikan bahwa aset yang digugat tidak mempunyai hubungan dengan korupsi. JPN cukup membuktikan adanya dugaan bahwa aset yang digugat mempunyai hubungan dengan suatu tindak pidana korupsi.

Selain itu, NCB adalah gugatan yang bersifat *in rem* yang tidak mempunyai kaitan dengan tindak pidananya. Sehingga JPN tidak perlu membuktikan adanya unsur “kerugian negara” yang merupakan suatu unsur yang cukup sulit untuk dibuktikan dalam persidangan.

Gugatan NCB yang bersifat *in rem* ini juga menguntungkan JPN dalam hal kecepatan menyita suatu aset agar tidak dilarikan. Gugatan perdata dalam UU TIPIKOR hanya dapat dilakukan setelah adanya status tersangka, terdakwa atau terpidana. Mengingat cepatnya aset berpindah tangan, NCB mempunyai kelebihan untuk melakukan penyitaan karena gugatan yang diajukan dapat dimasukan ke pengadilan sebelum adanya status tersangka atau bahkan sebelum pelaku tindak pidananya diketahui identitasnya.

Kelemahan gugatan perdata dalam UU TIPIKOR inilah yang menjadi dasar pemikiran bahwa perlunya Indonesia mengadopsi instrumen NCB. Namun perlu diakui bahwa pengadopsian instrumen ini di kerangka hukum Indonesia tidaklah mudah mengingat prinsipnya yang berbeda dengan prinsip hukum perdata Indonesia pada umumnya. Sehubungan dengan itu, maka untuk mengimplementasikan NCB di Indonesia, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah.

Pertama, perlunya adanya suatu Undang-Undang khusus tentang NCB dalam kerangka hukum nasional Indonesia. Saat ini memang ada rencana pemerintah Indonesia untuk mengadopsi instrumen NCB dalam amandemen UU TIPIKOR. Tetapi perlu diketahui bahwa pemasukan instrumen NCB dalam UU TIPIKOR kurang tepat mengingat, seperti yang telah di jelaskan di atas, bahwa NCB membutuhkan suatu rejim hukum perdata yang berbeda dengan hukum perdata umumnya. Pemasukan dalam amandemen UU TIPIKOR dikhawatirkan tidak dapat memfasilitasinya. Oleh karena itu perlu adanya sebuah Undang-Undang khusus yang secara lengkap mengatur ketentuan tentang NCB dari mulai dasar dan kerangka hukum, hukum acara dan prosedur dalam penyitaan. Selain itu, pemisahan NCB dari UU TIPIKOR dimaksudkan agar instrumen ini jelas “warna hukumnya” karena UU TIPIKOR berada dalam wilayah pidana, sementara NCB adalah instrumen dalam scope perdata. Penggabungan dua rejim yang berbeda ini dikhawatirkan dapat menimbulkan perbedaan persepsi dan perdebatan hukum yang dapat menghambat pelaksanaan NCB di Indonesia. Oleh karena itu perlu dipikirkan pembentukan suatu regulasi khusus untuk mengatur dasar hukum dan prosedur NCB seperti yang dilakukan oleh Australia atau Amerika Serikat. Hal ini penting karena NCB memerlukan suatu hukum acara dan prosedur yang berbeda dengan hukum perdata umumnya. Diharapkan nantinya prosedur dan hukum acara dalam regulasi khusus tersebut dalam menjadi *lex specialis* dari hukum acara perdata di Indonesia. Hal ini mirip dengan berlakunya UU TIPIKOR sebagai *lex specialis* dari KUHAP dalam hal pengadilan in absentia .

Kedua , perlu adanya *political will* yang kuat dari pemerintah dan aparat penegak hukum dalam melaksanakan instrumen NCB. Seperti yang telah diungkapkan di atas instrumen NCB dianggap sangat berhasil untuk mempermudah aparat penegak hukum dalam menyita dan mengambilalih aset dari kejahatan. Mengingat banyaknya

dugaan korupsi berasal dari sektor politik dan birokrasi<sup>188</sup> dikhawatirkan adanya resistensi dari segi politik dan birokrasi dalam praktek pelaksanaan instrumen NCB ini.

Ketiga, perlu adanya amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Hukum Timbal Balik Dalam Masalah Pidana (UU MLA). Saat ini UU MLA hanya mengatur tentang bantuan hukum dalam masalah pidana saja.<sup>190</sup> Hal ini tentu dapat menjadi hambatan terhadap efektivitas dari NCB terutama apabila instrumen ini dipakai untuk menyita dan mengambil aset di luar negeri. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan untuk memperluas jurisdiction scope dari UU MLA dengan ditambahnya NCB sebagai salah satu objek yang dapat diminta bantuannya kepada negara asing.

Di samping itu, pemerintah juga harus memberdayakan MLA dengan secara progresif membuat perjanjian-perjanjian MLA dengan negara lain. Saat ini Indonesia masih sangat ketinggalan jika dibandingkan dengan negara-negara lain seperti AS, Filipina atau Thailand yang telah membuat kurang lebih 50 perjanjian MLA. Selain itu, perjanjian bilateral maupun multilateral yang sudah ditandatangani pun masih ada yang belum diratifikasi seperti perjanjian bilateral dengan Korea atau perjanjian multilateral di tingkat ASEAN. Tanpa adanya ratifikasi tersebut, Indonesia tidak dapat meminta bantuan kepada Negara-negara di ASEAN seperti Singapura yang selama ini diduga sebagai tempat penyimpanan aset-aset para koruptor. Oleh karena itu, pengembangan penggunaan MLA harus dilakukan oleh pemerintah Indonesia dengan mengintensifkan kerjasama dengan negara-negara lain.

Keempat, perlu adanya sosialisasi kepada masyarakat pada umumnya dan aparat penegak hukum pada khususnya mengenai konsep dan kerangka hukum dari NCB. Seperti yang telah selama ini menjadi isu di Amerika Serikat, NCB adalah

instrumen yang penuh dengan kontroversial. Dikhawatirkan tanpa adanya suatu pemahaman yang baik kepada masyarakat dan aparat penegak hukum, instrumen ini akan mengalami berbagai hambatan dalam pelaksanaannya seperti yang selama ini dialami oleh rejim anti pencucian uang. Terlebih lagi seperti halnya *money laundering* , instrumen ini banyak mengadopsi berbagai prinsip hukum baru yang selama ini tidak dikenal di Indonesia, misalnya sistem pembalikan beban pembuktian. Sehingga perlu ada suatu kesamaan dalam pemahaman konsep dan kerangka hukum NCB di kalangan aparat penegak hukum.

Kelima, agar perampasan aset berdasarkan NCB ini dapat diterapkan secara efektif dan efisien, maka tidak dibentuk lembaga atau institusi baru, melainkan memberikan kewenangan kepada penyidik dan penuntut umum sebagaimana dimaksud dalam KUHAP yang sudah mempunyai sarana dan prasarana serta pengalaman dalam melakukan tugas penyidikan, prapenuntutan, penuntutan, dan eksekusi untuk melakukan penyidikan, prapenuntutan, penuntutan, dan eksekusi terhadap perampasan aset hasil tindak pidana tersebut berdasarkan NCB ini. Namun untuk menjaga nilai ekonomis dan tujuan pemulihan kerugian keuangan negara atau pihak ke tiga, perlu dibentuk lembaga khusus yang menangani pengelolaan aset-aset hasil tindak pidana yang disita dan/atau dirampas berdasarkan ketentuan NCB ini. Terakhir, perlu dibuat kajian yang mendalam terhadap aspek ekonomis, sosial dan politik sebelum memberlakukan instrumen NCB di Indonesia. Seperti yang terlihat dalam pengalaman Amerika Serikat, tidak dapat dipungkiri bahwa NCB adalah suatu instrumen yang kontroversial. Oleh karena itu, pemerintah harus berhati-hati dalam memilih model mana yang akan diadopsi agar tidak menimbulkan resistensi dari masyarakat atau *legal community di Indonesia*.

Dalam pada itu, pengembalian aset ( *asset recovery* ) pada saat yang bersamaan akan memberikan dampak preventif untuk perkembangan kejahatan yang bermotif mendapatkan keuntungan berupa hasil-hasil kejahatan. Dampak preventif

pertama , terjadi pada tidak adanya aset-aset yang dikuasai para pelaku kejahatan sehingga para pelaku kehilangan sumber daya untuk melakukan kejahatan-kejahatan lainnya.

Kedua , dengan menyerang langsung ke motif kejahatan para pelaku, maka tidak lagi ada peluang atau harapan untuk menikmati aset-aset hasil kejahatan itu ditiadakan, setidaknya tidaknya dapat diperkecil. Pengembalian aset itu menghilangkan tujuan yang merupakan motif kejahatan dilakukan oleh pelaku kejahatan. Ketiadaan peluang mencapai tujuan itu dapat menghilangkan motif yang mendorong orang melakukan kejahatan.

Ketiga , dengan pengembalian aset itu pesan yang kuat dapat diberikan kepada masyarakat luas bahwa tidak ada tempat yang aman di dunia ini bagi para pelaku kejahatan untuk menyembunyikan hasil kejahatannya, sekaligus memberikan pesan yang kuat pula bahwa tidak ada seorangpun yang dapat menikmati aset-aset hasil kejahatan sebagaimana doktrin “ *crime does not pay* ”. Hal-hal ini akan mampu memperlemah keinginan warga masyarakat, khususnya para pelaku potensial, untuk melakukan kejahatan.

Setiap bentuk kejahatan selalu mengesampingkan atau bahkan menghilangkan etika usaha yang menjadi dasar terbentuknya persaingan usaha yang sehat. Padahal persaingan usaha yang sehat adalah salah satu syarat bagi pembentukan iklim investasi yang sehat dan dalam jangka panjang lebih menjamin pertumbuhan ekonomi yang kokoh, stabil dan berkelanjutan. Selain itu, pelaku tindak pidana juga akan selalu



memindahkan harta kekayaan yang diperoleh dari suatu tindak pidana, yang jumlahnya dari hari ke hari semakin besar, dalam rangka menyamarkan atau menyembunyikan hasil kejahatannya. Karena volatilitasnya yang tinggi, perpindahan harta kekayaan yang diperoleh dari suatu tindak pidana dapat mengganggu stabilitas keuangan dan perekonomian.

Kejahatan memungkinkan terjadinya eksploitasi sumber daya yang dimiliki negara secara berlebihan. Dalam tindak pidana korupsi, dana anggaran belanja negara, dalam tindak pidana kehutanan atau perikanan menguras kekayaan hutan dan perikanan.

Penyitaan dan perampasan hasil dan instrumen tindak pidana, selain mengurangi atau menghilangkan motif ekonomi pelaku kejahatan juga memungkinkan pengumpulan dana dalam jumlah yang besar yang dapat digunakan untuk mencegah dan memberantas kejahatan. Secara keseluruhan, hal tersebut akan menekan tingkat kejahatan di Indonesia. Pendekatan untuk menekan tingkat kejahatan melalui penyitaan dan perampasan hasil dan instrumen tindak pidana sejalan dengan prinsip peradilan yang cepat, sederhana dan berbiaya ringan. Pendekatan seperti ini, akan memperbesar kemungkinan untuk mengambil kembali hasil dan instrumen tindak pidana tanpa dipengaruhi oleh keberhasilan atau kegagalan dalam penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan.

Berkurangnya tingkat kejahatan akan memberikan kepastian hukum serta jaminan perlindungan hukum di Indonesia. Hal ini akan meningkatkan kepercayaan investor untuk melakukan investasi dan mengembangkan kegiatan usaha di Indonesia. Berkurangnya tingkat kejahatan juga akan meningkatkan keamanan dana-dana dan hasil-hasil pembangunan dalam kerangka ” sustainable development ”.

Penyitaan dan perampasan mengoreksi alokasi sumber daya ekonomi dari pelaku tindak pidana dan penggunaan kegiatan tindak pidana kepada kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

## **B. PENGERTIAN KORUPSI**

Dalam ensiklopedia Indonesia disebutkan bahwa korupsi (dari latin *corruptio*=penyuapan dan *corrumpere* = merusak) yaitu gejala bahwa para pejabat badan-badan negara menyalahgunakan terjadinya penyuapan, pemalsuan serta ketidak beresan lainnya<sup>24</sup>.

Pengertian korupsi secara harfiah dapat berupa <sup>25</sup>:

- a. Kejahatan, kebusukan, dapat disuap, tidak bermoral, kebejatan dan ketidak jujuran.
  - b. Perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya.
  - c. Perbuatan yang kenyataannya menimbulkan keadaan yang bersifat buruk, perilaku yang jahat dan tercela, atau kebejatan moral, penyuapan dan bentuk ketidak jujuran.
- Sesuatu yang dikorup, seperti kata yang diubah atau diganti secara tidak tepat dalam kalimat pengaruh yang korup.

Istilah korupsi sering kali selalu diikuti dengan istilah kolusi dan nepotisme yang selalu dikenal dengan singkatan KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme). KKN saat ini sudah menjadi masalah dunia, yang harus diberantas dan dijadikan agenda pemerintahan untuk ditanggulangi secara serius dan mendesak, sebagai bagian dari program untuk memulihkan kepercayaan rakyat dan dunia internasional dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara yang bersangkutan. Transparency International memberikan definisi tentang

---

<sup>24</sup> Ensiklopedia Indonesia, Jilid 4, *Ikhtiar Baru van Hoeve dan elsevier Publishing Project*, Jakarta, hlm. 9.

<sup>25</sup> Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Normatif, Teoritis, Praktik dan Masalah*

korupsi sebagai perbuatan menyalahgunakan kekuasaan dan kepercayaan publik untuk keuntungan pribadi<sup>26</sup>.

Secara harfiah korupsi merupakan sesuatu yang busuk, jahat, dan merusak. Jika 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. Dengan demikian secara harfiah dapat ditarik kesimpulan, bahwa sesungguhnya istilah korupsi memiliki arti yang sangat luas<sup>27</sup>.

Terdapat sifat korupsi, yaitu:

1) Korupsi yang bermotif terselubung

Yakni korupsi secara sepintas kelihatannya bermotif politik, tetapi secara tersembunyi sesungguhnya bermotif mendapatkan uang semata.

2) Korupsi yang bermotif ganda

Yaitu seseorang melakukan korupsi secara lahiriah kelihatannya hanya bermotifkan mendapatkan uang, tetapi sesungguhnya bermotif lain, yang kepentingan politik.

Lalu tidak hanya sifat saja yang dapat menjadikan orang berbuat korupsi, melainkan terdapat ciri-ciri korupsi, yaitu:

1) Korupsi senantiasa melibatkan lebih dari satu orang, hal ini tidak sama dengan kasus pencurian atau penipuan. Seorang operator yang korup sesungguhnya tidak ada dan kasus itu biasanya termasuk dalam pengertian penggelapan (*fraud*).

2) Korupsi pada umumnya dilakukan secara rahasia, kecuali korupsi itu telah merajalela dan begitu dalam sehingga individu yang berkuasa dan mereka yang berada dalam

---

<sup>26</sup> J. Pope, *Strategi memberantas Korupsi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hlm.6.

<sup>27</sup> Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 9

lingkungannya tidak terdoda untuk menyembunyikan perbuatannya. Namun, walaupun demikian motif korupsi tetap dijaga kerahasiannya.

- 3) Korupsi melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik, kewajiban dan keuntungan itu tidak selalu berupa uang.
- 4) Mereka yang mempraktikkan cara-cara korupsi biasanya berusaha untuk menyelubungi perbuatannya dengan berlindung di balik pembenaran hukum.
- 5) Mereka yang terlibat korupsi menginginkan keputusan yang tegas dan mampu untuk mempengaruhi keputusan-keputusan itu.
- 6) Setiap perbuatan korupsi mengandung penipuan, biasanya dilakukan oleh badan publik atau umum.
- 7) Setiap bentuk korupsi adalah suatu pengkhianatan kepercayaan.

Sepanjang yang bisa diamati, praktik korupsi sudah begitu meruyak di Indonesia. Begitu parahnya, bentuk penyalahgunaan wewenang itu malah dianggap sebagai sebuah praktik yang lmrh.

Maka dalam definisi tersebut terdapat tiga unsur dari pengertian korupsi, yaitu<sup>28</sup>:

- a. Menyalahgunakan kekuasaan.
- b. Kekuasaan yang dipercayakan.
- c. Keuntungan pribadi.

Pengertian tersebut merupakan pengertian yang sangat sederhana, yang tidak dapat dijadikan tolak ukur atau standar adanya suatu perbuatan korupsi. Korupsi adalah tingkah laku yang menguntungkan kepentingan diri sendiri dengan merugikan orang lain, oleh para pejabat pemerintah yang langsung melanggar batas-batas hukum atas tingkah laku tersebut sedangkan menurut norma-norma pemerintah dapat dianggap korupsi apabila hukum

---

<sup>28</sup> IGM. Nurdjana, *Sistem Hukum Pidana dan Bahaya Laten Korupsi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 15.

dilanggar atau tidak dalam bisnis tindakan tersebut adalah tercela. Melihat kondisi itu, tidak heran kalau dalam tiga tahun terakhir lembaga riset *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) selalu menempatkan Indonesia sebagai juara korupsi di Asia. Predikat serupa datang pula dari *Transparency International* yang selalu menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara terkorup di dunia<sup>29</sup>.

Pengertian korupsi merupakan suatu perbuatan melawan hukum yang baik secara langsung maupun tidak langsung dapat merugikan perekonomian atau keuangan negara yang dari segi materil perbuatan itu dipandang sebagai perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai keadilan masyarakat. Pengertian tentang korupsi ini sering kali tidak dapat dibedakan atau dicampuradukkan dengan pengertian kolusi dan nepotisme.

Kolusi adalah suatu kesepakatan atau persetujuan dengan tujuan yang bersifat melawan hukum atau melakukan suatu tindakan penipuan. Sedangkan Nepotisme merupakan suatu perbuatan dalam pengambilan keputusan secara subjektif dengan terlebih dahulu mengangkat jalan dalam bentuk apapun bagi keluarga/ kelompok, golongannya untuk suatu kedudukan atau jabatan<sup>30</sup>.

Instrumen hukum yang menjaring tindakan pada korupsi termasuk KKN secara umum tidak cukup lengkap, peraturan perundang-undangan yang seharusnya dapat berfungsi dan dioptimalkan (*ius operatum*) untuk mencegah menanggulangi perbuatan korupsi bagi pejabat yang menyalahgunakan kewenangan kesempatan dan sarana prasarana yang ada karena kedudukan dan jabatan yang secara langsung dan tak langsung merugikan ekonomi dan keuangan negara.

Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Pasal 2 ayat (2) yang membedakan antara korupsi dengan perbuatan pidana biasa atau pelanggaran hukum non pidana atau berbeda

---

<sup>29</sup> Lubis, M., dan Scott, J. C, *Korupsi Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 19.

dengan rumusan delik korupsi versi negara lain di dunia secara universal bentuk korupsi dalam pelayanan publik yang potensial korupsi di Indonesia sebagai berikut<sup>31</sup>:

a. *Petit Corruption*

Merupakan dengan pola extortion sebagai korupsi kelas teri, dengan bentuk kasus delik pelayanan publik pada seluruh lembaga instansi, aparatur pemerintahan agar lebih mengenal atas kinerja sektor pelayanan publik yang potensial perbuatan korupsi yang dewasa ini masih meresahkan masyarakat antara lain: birokrasi perizinan, sektor perpajakan, bea cukai, penerimaan pegawai baru, pengurusan KTP, SIM, surat kelakuan baik, sertifikat tanah dan bentuk pelayanan kepada masyarakat lainnya yang meminta imbalan<sup>32</sup>.

b. *Ethics in Government Corruption*

Hal ini dengan pola internal theft yang tergolong kelas kakap. Korupsi pada ethics in goverment yaitu kerawanan unit-unit kerja pemerintahan dalam pengelolaan keuangan negara, APBN, APBD, seperti korupsi pada unit kerja bertugas di bidang pengelolaan negara (*revenue earning units*) penerimaan pajak, bea dan cukai, pendapatan negara bukan pajak (PNBP) atau non pajak lainnya dengan cara pejabat unt kerja tersebut “memainkan” wewenangnya terhadap isi wajib pajak, PNBP, serta bea dan cukai.

Korupsi unit-unit kerja yang mengeluarkan dana yang besar misalnya pada pengadaan barang dan jasa yang telah diatur dalam APBN, APBD bahkan dalam bentuk kredit ekspor oleh para pejabat yang berwenang dengan “*mark up*” tanpa melalui tender.

Model kasus seperti ini masih menjadi topik pemberitaan media pers tentang

---

<sup>31</sup> IGM. Nurdjana, *Op. Cit*, hlm. 27.

<sup>32</sup> Awaloedin Djamin, *Pendayagunaan Aparatur Negara RI dalam Era Reformasi*, Yayasan Braa Bhakti Polri, Jakarta, 2005, hlm. 1.

pembelian helikopter Scorpions oleh Gubernur NAD, pengadaan beras dari Vietnam oleh Kabulog dan berbagai proyek pembangunan fasilitas dan pengadaan material bermasalah korupsi.

c. *Gurita Corruption*

Hal ini sebagai *destroyer economic* adalah model korupsi yang paling berbahaya menghancurkan ekonomi negara secara laten dan permanen. Lebih populer dengan sebutan “*destroyer economic state*” dan di kalangan masyarakat ada yang mengartikan dengan “*Gurita Corruption*” atau gendruwo/raksasa korupsi karena secara sistematis menggurita dan menjadi lingkaran setan (*vicious circle of corruption*) yang membuat kerugian negara sejumlah ratusan bahkan ribuan triliun rupiah dalam waktu 1 (satu) tahun. Bentuk korupsi gurita atau the big corruption ini sangat terkait dengan pelayanan publik dalam bisnis global yang dilakukan oleh national corporation atau international corporation dimotori para konglomerat hitam.

Paling diminati oleh koruptor jenis ini melalui transaksi bisnis yang kolusif pada pengelolaan sumber daya alam seperti pertambangan emas, tembaga, perak, nikel, minyak, gas bumi dan pasir.

Guna memahami sebab korupsi sebagai suatu kejahatan dapat dikaji melalui proses analisis teori kriminologi terutama digunakan untuk memberikan petunjuk bagaimana masyarakat berperan serta menanggulangi korupsi dan lebih-lebih mencegahnya. Bagian dari teori atau ilmu pengetahuan kriminologi untuk mengungkap sebab-sebab kejahatan korupsi, disebut pendekatan sosiologi kriminal yaitu pengetahuan tentang kejahatan sebagai gejala masyarakat atau sampai dimana letak sebab-sebab kejahatan dalam masyarakat<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Bongar, WA, *Pengantar Tentang Kriminologi*, PT. Pembangunan Alika Indonesia, Jakarta, hlm. 27.

Penyebab atau pendorong seseorang untuk melakukan tindakan korupsi sebenarnya bervariasi dan beraneka ragam. Akan tetapi secara umum dapatlah dirumuskan, tindakan korupsi dilakukan dengan tujuan mendapatkan keuntungan pribadi/keluarga/kelompok/golongannya sendiri. Dengan mendasarkan pada motif keuntungan pribadi atau golongan ini, dapatlah dipahami jika korupsi terdapat di mana-mana dan terjadi kapan saja karena masalah korupsi selalu terkait dengan motif yang ada pada setiap insan manusia untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau golongannya.

Cara yang ditempuh menurut norma-norma yang berlaku merupakan usaha yang bersifat halal dan ridha. Cara korupsi yang dilakukan untuk memperoleh keuntungan tidak mengikuti dan didasari norma-norma yang berlaku, jelas bahwa hal ini tidak halal dan tidak diridhai. Apabila tindakan atau usaha ini dilakukan dengan penggunaan dan/ atau penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang atau kesempatan serta lain-lain persyaratan seperti dirumuskan dalam pengertian kerja, usaha dimaksud adalah tindakan korupsi<sup>34</sup>.

Masalah korupsi pada dasarnya merupakan masalah umat manusia yang dalam usaha mendapatkan kebutuhan dan/atau keinginannya dilakukan dengan cara yang tidak mengikuti atau melanggar norma-norma yang berlaku, unsur agama serta pendidikan budi pekerti sangat besar perannya dalam rangka usaha penanggulangan dan pemberantasan korupsi. Dengan menunjuk kepada pengertian absolut, usaha ke arah penanggulangan atau pemberantasan korupsi perlu dihubungkan dengan motif untuk mendapatkan rezeki, nafkah, atau keuntungan yang harus mendasarkan pada keseimbangan keserasian dan keselarasan antara kepentingan lahir dan batin, antara kepentingan jasmani dan rohani. Masalah moral ini sesungguhnya tidak hanya berlaku pada pejabat atau pegawai negeri. Tetapi juga terkait dengan pengusaha dan

---

<sup>34</sup> IGM. Nurdjana, *Op. Cit*, hlm. 31.



masyarakat pada umumnya, terutama pada diri pimpinan atau pemuka dalam rangka pelaksanaan keteladanan yang baik<sup>35</sup>.

Terdapat beberapa hal yang dapat menyebabkan korupsi<sup>36</sup>:

- a. Kurangnya gaji pegawai negeri dibandingkan dengan kebutuhan yang makin hari makin meningkat,
- b. Latar belakang kebudayaan atau kultur Indonesia yang merupakan sumber atau sebab meluasnya korupsi,
- c. Manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan efisien, yang akan memberi peluang orang untuk korupsi,
- d. Modernisasi mengembangkan korupsi

Aspek lain mengenai penyebab korupsi untuk memperoleh keuntungan pribadi atau golongan dalam kaitannya dengan tingkat korupsi dan modernisasi, dapat kiranya digunakan beberapa ungkapan, yaitu<sup>37</sup>:

- a. Bahwa modernisasi mengembangbiakkan korupsi merupakan pernyataan yang kenyataannya terdapat beberapa pengecualian, seperti Korea Selatan, Taiwan, atau Singapura.
- b. Dalam Masyarakat tradisional dengan berbagai macam sistem nilai-nilai atau kebudayaan yang saling bersaing akan tumbuh subur korupsi, yang dalam kenyataan menunjukkan di masyarakat yang homogen pun dapat tumbuh subur, misalnya negara-negara Amerika Latin atau India.

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Andi Hamzah, *Korupsi Indonesia: Masalah dan Pemecahannya*, Gramedia, Jakarta, 1984, hlm.18.

<sup>37</sup> Samuel, P. Huntington, *Modernisasi dan Korupsi, dalam Mochtar Lubis & James C. Scoot, Bunga Rampai Karangan-Karangan Etika Pegawai Negeri*, Bhartara Karya Aksara, Jakarta, 1977, hlm. 121.

- c. Korupsi pada dasarnya menyangkut hal yang menukar kekayaan ekonomi dengan suatu tindakan politik. Hal ini hanya mungkin terjadi di lapisan atas, sedangkan di lapisan bawah korupsi endemi ungkapan itu tidak berlaku.
- d. Adanya perusahaan-perusahaan asing cenderung menyuburkan korupsi, mungkin kurang tepat gejala korupsi yang berlaku mengangkuat pengelolaan keuangan negara dengan tingkat kebocoran yang cukup tinggi.
- e. Pola korupsi di tingkat atas tidak akan mengganggu stabilitas politik asalkan jalan-jalan untuk mobilitas melalui partai politik atau birokrasi tetap terbuka merupakan ungkapan yang memerlukan pengkajian dengan prinsip keteladanan atasan kepada bawahan sehingga pernyataan bahwa pejabat-pejabat tinggi lebih culas daripada pegawai-pegawai rendah, menteri-menteri adalah yang paling culas, dan bahwa di antara pemimpin-pemimpin nasional, presiden adalah yang paling banyak korupsi, tidak berlaku di Indonesia.

Dengan memerhatikan penyebab yang melekat pada setiap orang untuk memperoleh nafkah, rezeki, atau keuntungan, tinggallah pada pertimbangan tentang cara memperolehnya, apakah sesuai dengan norma-norma yang berlaku, baik hukum, etika maupun moral keagamaan atautkah dengan melanggar atau melawan norma ini. Karena masalah selalu terkait dengan pribadi perorangan, masalah korupsi ini tidak dapat berkembang pada dongeng rakyat tentang korupsi, yakni apabila keadaan telah menunjukkan korupsi dianggap sebagai hal yang sudah biasa.

Akibat korupsi menimbulkan dampak negatif yang serius terkait dengan permasalahan pembangunan nasional meliputi beberapa aspek, yakni:

- a. Kehidupan politik dan ekonomi nasional.
- b. Kebocoran anggaran pada organisasi atau administrasi pemerintahan.

c. Terkorporasi pada kelemahan organisasi atau administrasi pemerintahan.

Aspek pertama, yaitu mengenai kehidupan politik dan ekonomi nasional. Kebijaksanaan pemerintah mengenai devisa serta penggunaannya, masalah perizinan serta pengawasan pemerintahan terhadap pertumbuhan industri, kelangkaan barang-barang modal, serta berbagai pengendalian pemerintahan terhadap aktivitas perekonomian, dapat mendorong berkembangnya korupsi<sup>38</sup>.

Aspek kedua, berhubungan dengan kebocoran anggaran pada segi organisasi atau administrasi pemerintahan. Pertumbuhan yang pesat dalam berbagai kegiatan perekonomian dan pemerintahan memerlukan aparat pemerintahan yang harus dapat mendukungnya. Namun, dalam kenyataannya tidak dapat cepat mengikuti pertumbuhan dimaksud. Akibatnya, susah diperkirakan bahwa aparat yang memperoleh kesempatan untuk “tahu sama tahu” serta kemungkinan terjadinya kebocoran-kebocoran dalam suatu proses birokrasi merupakan tempat yang cukup baik untuk tindakan korupsi<sup>39</sup>.

Aspek ketiga, adalah lemahnya fungsi pengawasan pembangunan nasional. Hal ini sesungguhnya berkaitan dengan aspek kedua. Dengan peningkatan peranan pemerintahan beserta kegiatan pembangunan nasional, ternyata bukan hanya organisasi atau administrasi pemerintahan yang tertinggal untuk dapat mengikuti pesatnya peningkatan kegiatan pembangunan nasional. Dengan organisasi serta tenaga manusia yang relatif tidak banyak mengalami perubahan di bidang pengawasan pembangunan, harus melaksanakan tugas pengawasan atau pemeriksaan kegiatan pembangunan nasional. Keadaan yang demikian akan dapat memberikan peluang-peluang yang memungkinkan tindakan korupsi atau kebocoran lainnya dalam pengelolaan keuangan negara<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> IGM. Nurdjana, *Op. Cit.*, 35.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

### C. MODUS OPERANDI KORUPSI

Modus operandi dari korupsi adalah cara-cara melakukan kejahatan korupsi dalam hubungannya dengan perbuatan korupsi, dapat terjadi dengan terencana dan modus operandi yang beragam. Beberapa modus operandi korupsi yang sering dilakukan oleh para koruptor antara lain<sup>41</sup>:

- a. Perilaku oknum aparat pemerintahan atau birokrat dengan modus operandi yang sering digunakan terutama pada bisnis proyek jasa konstruksi/pembangunan, pengadaan barang dan jasa seperti komisi proyek dan biaya servis pejabat tinggi sehingga biaya operasionalnya rendah, mark-up harga barang, barang palsu, menyimpang dari spektek, pengadaan barang fiktif. Menarik untuk diketengahkan, korupsi yang dilakukan oleh 332 anggota DPRD di seluruh Indonesia dan 450 Miliar Rupiah dengan modus operandi perjalanan dinas fiktif, penggelembungan harga barang dan jasa, mark-up dana operasi dan kesejahteraan DPRD dan penyimpangan dana APBD yang dibagi-bagi anggota DPRD Cirebon<sup>42</sup>.
- b. Badan Usaha Milik Negara (BUMN), perbuatan korupsi dengan modus operandi pada impor gula oleh Bulog melalui perusahaan yang menggunakan dokumen palsu, kredit macet pada berbagai bank dengan bangunan fiktif atau jaminan fiktif, manipulasi pajak pada dinas pendapatan daerah manipulasi dana pensiun dengan pembayaran kadaluwarsa, kasus BNI cabang utama Kebayoran Baru menggunakan dokumen ekspor fiktif lewat 37 lembar letter of credit (C/L) kerugian 1,7 Triliun.<sup>43</sup>.
- c. Korupsi pada KUD (Koperasi Unit Desa) dan KUT (Kredit Usaha Tani) dengan modus operandi uang kredit pembelian cengkih fiktif, pembiayaan ongkos fiktif, pemberian investasi fiktif, penyelewengan dana fee, pemalsuan data dalam neraca, pemalsuan

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Kompas, 6 Maret 2004, Lima Anggota DPRD Cirebon Mulai Diadili Perkara Korupsi: hlm. 15.

<sup>43</sup> Kompas, 17 April 2004, *Korupsi di BNI Perkara Perdata*, hlm: 17.

kwitansi faktur pembelian, uang simpan pinjam asal uang kredit yang dibagi-bagi untuk pribadi.

- d. Beberapa kasus korupsi pada departemen pemerintahan dengan modus operandi manipulasi pembangunan gedung sekolah dengan laporan pekerjaan fiktif, korupsi reboisasi kehutanan dengan berita acara pekerjaan palsu dan surat perintah jalan fiktif, manipulasi biaya paspor palsu pada kantor imigrasi dengan identitas dan paspor palsu, manipulasi pengadaan alsatri Departemen Kesehatan dengan kwitansi palsu (fiktif), manipulasi pensertifikatan tanah pada Departemen Agraria dengan pungutan biaya melebihi yang ditentukan dan manipulasi pengadaan peralatan melebihi dengan mark-up (pengelembungan) harga pembelian helikopter TNI-AD senilai 15 Miliar Rupiah<sup>44</sup>.

Korupsi dalam semua bentuknya, bukan monopoli suatu negara. Korupsi di Vina, tempat para birokrat menjual kekuasaan administrasi mereka, tidak ada bedanya dengan korupsi di Eropa, tempat partai-partai politik mendapat komisi dalam jumlah-jumlah sangat besar dari proyek-proyek pemerintah. Di Italia, biaya membangun jalan menurut laporan turun lebih dari dua puluh persen setelah tangan-tangan bersih turun tangan memberantas korupsi. Dana gelap disimpan di bank-bank Swiss untuk membiayai kegiatan ilegal partai politik, dan ada kemungkinan dana-dana ini dibocorkan ke kantong-kantong pribadi. Partai politik juga mendapat komisi dari pembelian barang untuk pertahanan. Perusahaan-perusahaan menjamu dan menyuap pejabat-pejabat, terutama di luar negeri, untuk mendapatkan kontrak secara ilegal dan melanggar prinsip keadilan, dan tidak jarang dengan akibat yang sangat merugikan<sup>45</sup>.

Praktik korupsi yang merugikan kepentingan masyarakat bukan hanya terjadi ada sektor publik saja, namun dapat terjadi pula pada sektor privat. Banyak kasus korupsi yang selalu melibatkan sektor swasta/pengusaha. Hal ini terjadi karena praktik korupsi selalu dilakukan

---

<sup>44</sup> Marpaung, L. *Tindak Pidana Korupsi, Pemberantasan dan Pemecahan, Bagian Pertama*, Djambatan, Jakarta, 2001, hlm. 30.

<sup>45</sup> Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional*, Yayasan Obor Indonesia 2003, Jakarta, hlm. 31-35.

oleh orang atau kelompok yang mempunyai modal ekonomi dan kekuasaan. Gambaran fakta ini semakin menunjukkan dengan jelas bahwa political society di daerah telah betul-betul terjangkiti penyakit akut korupsi.

Fenomena perubahan radikal terjadi pada modus operandi menjadi epidemis dan endemis dengan penggunaan high-tech dengan prototype yang tidak lagi dengan cara-cara konvensional yang endemis dan epidemis, akan tetapi telah berubah menjadi kejahatan yang super profesional dalam bentuk kejahatan transnasional. Solusi penanggulangan korupsi ke depan, adalah antisipasi penggunaan modus operandi pola kejahatan dimensi baru (*new dimension crime*) seperti perbuatan korupsi dengan cara sindikat dan mafia kejahatan internasional melalui *crime as busniess, organized crime, white collar crime, bank crime, monopoly obligopoly dan manipulation crime* yang menguras, merugikan sumber daya kekayaan negara skala besar menjadikan APBN tetap kecil<sup>46</sup>.

Kejahatan bermakna lebih luas jika dibandingkan dengan sudut pandang hukum pidana. Kendatipun demikian, antara kriminologi dan hukum pidana ibarat dua sisi mata uang, meskipun mempunyai objek dan tujuan berbeda. Ilmu hukum pidana berobjek aturan hukum yang berkaitan dengan pidana dan berupaya menggunakannya secara baik dan adil. Sebagian kriminolog mempunyai objek pelaku kejahatan dan bertujuan memahami mengapa seseorang melakukan kejahatan<sup>47</sup>.

Pandangan ilmu hukum pidana tentang suatu kejahatan hanyalah sebatas legal definition of crime, artinya suatu perbuatan yang oleh negara telah diberi label kejahatan. Kejahatan adalah perbuatan antisosial yang secara sadar mendapat reaksi negara berupa antisosial yang secara sadar mendapat reaksi negara berupa pemberian derita dan kemudian sebagai reaksi terhadap rumusan-rumusan hukum mengenai kejahatan<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> IGM. Nurdjana, *Op. Cit*, hlm. 43.

<sup>47</sup> Moeljatno, *Azas Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 2000, hlm. 13.

<sup>48</sup> Soerjono Soekanto, Hengkie Liklikuwata, dan Mulyana W. Kusuma, *Kriminologi Suatu Pengantar*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 21.

#### **D. KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI**

Bahwa lembaga pemerintahan yang menangani perkara tindak pidana korupsi belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. Tindak pidana korupsi di Indonesia sudah meluas dalam masyarakat. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkupnya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat.

Penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional selama ini terbukti mengalami berbagai hambatan. Untuk itu diperlukan metode penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independen serta bebas dari kekuasaan manapun dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang pelaksanaannya dilakukan secara optimal, intensif, efektif, profesional serta berkesinambungan<sup>49</sup>.

Berdasarkan ketentuan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, badan khusus tersebut disebut Komisi Pemberantasan Korupsi yang memiliki kewenangan melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Adapun mengenai pembentukan, susunan organisasi, tata kerja dan pertanggungjawaban, tugas dan wewenang keanggotaannya diatur dengan undang-undang<sup>50</sup>.

Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi meliputi tindak pidana korupsi, yang:

---

<sup>49</sup> Evi Hartanti, *Op. Cit*, hlm. 69.

<sup>50</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

1. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara.
2. Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat, dan/atau,
3. Menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp.1.000.000.000, (satu miliar rupiah) sesuai dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002).

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Komisi Pemberantasan Korupsi berdasarkan pada:

- a. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepututan, dan keadilan dalam setiap kebijakan menjalankan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi.
- b. Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminasi tentang kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi dalam menjalankan tugas dan fungsinya.
- c. Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan Komisi Pemberantasan Korupsi harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- e. Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara tugas, wewenang, tanggungjawab, dan kewajiban Komisi Pemberantasan Korupsi.

Kejahatan korupsi memiliki beberapa sifat khusus, pertama korupsi adalah salah satu bentuk white collar crime. Kedua, korupsi biasanya dilakukan secara berjamaah, dalam kata lain merupakan bentuk kejahatan terorganisir. Ketiga korupsi biasanya dilakukan



dengan modus operandi yang canggih sehingga sulit pembuktiannya. Maka pemberantasan korupsi yang sudah akut, dirasakan tidak cukup hanya dengan perluasan perbuatan yang dirumuskan sebagai korupsi serta cara-cara konvensional. Diperlukan metode dan cara tertentu agar mampu membendung meluasnya korupsi, diantaranya dengan menetapkan kejahatan korupsi sebagai kejahatan luar biasa, sehingga pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dengan cara yang luar biasa.

Lembaga-lembaga antikorupsi yang ada di berbagai negara memiliki karakteristik yang beragam, sehingga sulit untuk menentukan model terbaik yang bisa menjadi rujukan utama. Ada lembaga pemberantasan korupsi yang lebih menekankan pada penegakan hukum, pada pencegahan dan ada pula yang menggunakan model *multipurpose* yang mencakup pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi secara simultan. Di Indonesia, KPK secara kategorial bisa dikelompokkan ke dalam model lembaga pemberantasan korupsi dengan *multipurpose*.

Model *multipurpose* yang diadopsi oleh KPK setidaknya bisa dilihat dalam legalframework yang mendasari pembentukannya. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan lima tugas pokok KPK, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 14 UU tersebut. Penjelasan ini juga merinci kewenangan yang terkait dengan tiap-tiap tugas pokok KPK sebagai berikut:

Pertama, tugas koordinasi, dengan kewenangan melakukan koordinasi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan korupsi, menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan korupsi, meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan korupsi kepada instansi terkait, melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang serta meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan korupsi.

Kedua, tugas supervisi, dengan kewenangan mengawasi, meneliti, menelaah instansi dalam menjalankan tugas dan wewenang memberantas korupsi, dan dalam melaksanakan pelayanan publik. Selain itu, KPK juga berwenang untuk mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku korupsi yang sedang ditangani kepolisian atau kejaksaan.

Ketiga tugas penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, dengan kewenangan menyadap, merekam pembicaraan, memerintahkan instansi terkait untuk melarang seseorang bepergian ke luar negeri, meminta keterangan bank/lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka/terdakwa, memerintahkan bank/lembaga keuangan lainnya untuk memblokir rekening yang diduga hasil korupsi milik tersangka, terdakwa, atau pihak lain yang terkait, memerintahkan pimpinan/atasan tersangka untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya, meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka/terdakwa kepada instansi terkait, menghentikan sementara suatu transaksi keuangan, transaksi perdagangan, dan perjanjian lainnya atau pencabutan sementara perizinan, lisensi serta koneksi yang dilakukan atau dimiliki tersangka/terdakwa yang diduga berdasarkan bukti awal yang cukup ada hubungannya dengan perkara korupsi yang sedang diperiksa, meminta bantuan interpol Indonesia atau instansi penegak hukum negara lain untuk melakukan pencarian.

Keempat, tugas pencegahan, dengan kewenangan melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara, menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi, menyelenggarakan program pendidikan antikorupsi pada setiap jenjang pendidikan, merancang dan mendorong terlaksananya program sosialisasi pemberantasan korupsi, melakukan kampanye antikorupsi kepada masyarakat umum, serta melakukan kerjasama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan korupsi.

Kelima, tugas monitoring, penyelenggaraan pemerintahan, dengan kewenangan tersebut melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah, memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintahan untuk melakukan perubahan jika berdasarkan pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi, serta melaporkan kepada Presiden RI, DPR RI, dan Badan Pemeriksa Keuangan, jika saran KPK mengenai usulan perubahan tidak diindahkan.

#### **E. DASAR STRATEGI PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA.**

Pemerintah memainkan peran penting dalam membangun sistem integritas nasional. Pemerintah diharapkan menjadi pemimpin yang berprinsip dan berpijak pada etika, dan melakukan pengawasan atas birokrasi yang bertanggungjawab melaksanakan kebijaksanaan program.

Di atas semua itu, para pemimpin lembaga eksekutif dan seluruh jajaran birokrasi, perlu memahami makna dan definisi konflik kepentingan. Jika tidak, kepentingan pribadi akan mendominasi pengambilan keputusan dalam tata pemerintahan, sehingga menghasilkan keputusan yang tidak rasional, cenderung menguntungkan pribadi dan merugikan publik. Eksekutif juga harus memahami dengan jelas hubungan mereka dengan pegawai negeri yang bertugas melayani publik, bukan melayani kepentingan politik yang sempit dari partai politik yang berkuasa.

Pemerintahan Indonesia, sebagaimana juga negara berkembang dan negara dalam transisi tampaknya masih harus berusaha menjauhkan diri dari sistem top-down. Pendekatan dari atas ke bawah harus diganti dengan sistem tanggung gugat horizontal, yaitu sistem perataan kekuasaan saat tidak ada monopoli kekuasaan dan masing-masing pemegang kekuasaan mempertanggungjawabkan penggunaan kekuasaannya kepada publik. Mekanisme tanggung gugat seperti itu, jika dirancang sebagai bagian dari upaya nasional untuk mengurangi korupsi, membentuk sistem integritas. Sistem checks and balances ini dirancang untuk mewujudkan

tanggung gugat antara berbagai bagian dan lembaga pemerintahan. Sistem ini mengelola konflik kepentingan di sektor publik, mendistribusikan kekuasaan secara kepentingan. Sistem ini meliputi tanggung gugat, transparansi, pencegahan, dan hukuman<sup>51</sup>.

## **F. SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA**

Sistem peradilan pidana sebagai suatu sistem pada dasarnya merupakan suatu *open system* dalam pengertian sistem peradilan pidana dalam gerakannya akan selalu mengalami interface (interaksi, interkoneksi, dan interpendensi) dengan lingkungannya dalam peringkat-peringkat, masyarakat: ekonomi, politik, pendidikan, dan teknologi, serta subsistem-subsistem dari sistem peradilan pidana itu sendiri (*subsystem of criminal justice system*)<sup>52</sup>.

Sistem peradilan pidana di dalamnya terkandung gerak sistemik dari subsistem pendukungnya, yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Lembaga Pemasyarakatan, yang secara keseluruhan dan merupakan suatu kesatuan (totalitas) berusaha mentransformasikan masukan menjadi luaran yang menjadi tujuan sistem peradilan pidana yaitu menanggulangi kejahatan atau mengendalikan terjadinya kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi yang dapat diterima masyarakat.

Terbentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tidak lepas dengan kondisi penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Telah menjadi sorotan banyak pihak, bahwa tidak berhasilnya usaha pemberantasan korupsi salah satu penyebabnya adalah karena lemahnya di sektor penegakan hukum. Ide, gagasan, dan seruan untuk memberantas korupsi selalu dimunculkan, bahkan setiap kali penggantian pemimpin di negara ini, ide pemberantasan korupsi selalu menjadi slogan dan menjadi program kampanye, namun pada realitasnya pemberantasan korupsi hanya sampai di situ, pada implementasinya masih sulit dilaksanakan.

---

<sup>51</sup> Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 64-65.

<sup>52</sup> Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, BP Undip Semarang, 1995.

Hadirnya KPK dengan berbagai kewenangan seperti itu, tidak saja sekedar memperlihatkan munculnya sebuah lembaga baru dalam khasanah peradilan Indonesia, melainkan pula membawa pengaruh pada pemaknaan sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*). Identifikasi kewenangan dalam sistem peradilan pidana selama ini telah dispesifikasikan secara terpisah oleh Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, dimana kewenangan penyidikan adalah monopoli kepolisian dan kewenangan penuntutan menjadi monopoli kejaksaan, monopoli seperti itu tidak berlaku lagi jika kasusnya berkaitan dengan tindak pidana korupsi<sup>53</sup>.

Politik kriminal dalam upaya penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi hingga saat ini dinilai banyak kalangan belum memadai. Eksistensi korupsi di Indonesia bahkan dinilai bersifat *omnipotent* (hadir dimana-mana) mengakar pada seluruh sendi kehidupan bangsa. Reformasi yang digulirkan di Indonesia yang mengagendakan salah satu fokus utama adalah penegakan supremasi hukum yang di dalamnya memuat agenda penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, ternyata hingga sepuluh tahun era reformasi belum menemui hasil yang menggembirakan. Terutama jika melihat trend perkembangan korupsi yang tidak hanya sulit diberantas, akan tetapi relatif lebih cenderung meningkat. Sistem hukum yang ada seolah tidak mampu membendung perkembangan korupsi<sup>54</sup>.

Ukuran keberhasilan upaya penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, seharusnya tidak semata-mata diletakkan pada keberhasilan mengadili atau memasukkan sebanyak mungkin koruptor ke penjara, melainkan seharusnya dipandang dari sistem hukum secara komprehensif, yaitu sejauh mana pembangunan sistem yang tidak korup. Karena tanpa perubahan sistemik maka penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi hanya memproduksi koruptor-koruptor baru. Karenanya, terbangunnya sistem yang transparan dan

---

<sup>53</sup> Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 107.

<sup>54</sup> IGM, Nurdjana, *Op. Cit*, hlm. 116.

demokratis akan berdampak besar pada upaya membatasi peluang para koruptor yang memegang kekuasaan untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaannya di kemudian hari<sup>55</sup>.

Bahwa kelemahan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, perlu dikaji kelemahannya dalam sistem hukum pidana. Dalam sistem hukum pidana yang dikaitkan dengan teori Friedman, maka sistem hukum pidana dibagi dalam tiga unsur yaitu substance yaitu menyangkut materi hukumnya, structure yakni menyangkut struktur hukum yang dalam hal ini adalah sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), dan culture yakni menyangkut kultur hukum masyarakat dalam konteks penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi<sup>56</sup>.

Pada struktur hukum, ternyata aspek penegak hukum yang merupakan subjek pelaku hukum atau unsur yang melaksanakan penerapan hukum, dapat menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi efektivitas upaya penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi. Artinya bahwa perkembangan korupsi tidak lepas dari intervensi faktor penegak hukum dalam pelaksanaan tugasnya.

Terdapat beberapa kendala yang dihadapi oleh penegak hukum dalam upayanya menegakkan hukum terhadap tindak pidana korupsi, yaitu<sup>57</sup>:

1. Pendidikan hukum dan penelitian hukum

Pendidikan hukum khususnya yang menyangkut materi hukum pidana dan praktik litigasi di Pengadilan masih memerlukan pembaruan mendasar sesuai tuntutan kebutuhan dan perkembangan masyarakat dan pembangunan. Penelitian hukum baik kegiatannya maupun sosialisasinya masih sangat rendah. Aspek pendidikan dan penelitian hukum ini sangat menunjang peningkatan kualitas sumber daya manusia bagi aparaturnya penegak hukum. Hal ini harus berkembang dinamis seiring dengan

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, mengingat bahwa kejahatan korupsi berkembang mengikuti perkembangan zaman.

## 2. Organisasi profesi hukum

Organisasi ini baik dari kalangan praktisi maupun akademisi yang ada selama ini belum menunjukkan kegiatan-kegiatan yang dapat mensupport kegiatan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi dan masih belum mencerminkan organisasi profesi hukum yang dapat diandalkan dalam pembangunan hukum.

Organisasi profesi seharusnya memiliki kesatuan dan kesamaan visi dan misi dalam menegakkan hukum terhadap korupsi, sehingga upaya untuk mencapai tujuan tidak mengalami kendala yang berarti. Akan tetapi pada kenyataannya masih syarat dipenuhi dan dipengaruhi oleh berbagai kepentingan atau tendensi baik politik, ekonomi dan sebagainya.

## 3. Orientasi kerja birokrasi

Orientasi yang sejak dulu dikenal dengan Paradigma Asal Bapak Senang (ABS) masih tetap dianut dan mewarnai mekanisme tata kerja birokrasi. Laporan yang berorientasi ABS ini masih terus berlangsung dan masih tetap dianut dalam mekanisme tata kerja birokrasi yang ada. Kecenderungan memberi laporan kepada atasan tidak sesuai dengan apa yang sebenarnya harus dilaporkan (tidak realistik). Kondisi demikian akan merusak kredibilitas dan kinerja organisasi atau sistem birokrasi.

## 4. Etika profesi hukum

Organisasi profesi hukum yang ada selama ini belum melaksanakan etika profesi secara konsisten sesuai dengan standar profesi hukum baik nasional maupun internasional. Profesi hukum selama ini ada kecenderungan mendahulukan kepentingan pribadi daripada etika profesi.

## 5. Koordinasi antar aparat penegak hukum

Untuk dapat menegakkan hukum terhadap tindak pidana korupsi diperlukan upaya yang luar biasa, dan tidak hanya menjadi tanggung jawab aparat penegak hukum atau pemerintah semata, akan tetapi seluruh lapisan masyarakat hendaknya memiliki perasaan sense of crisis terhadap korupsi. Demikian halnya dalam tataran koordinasi dan mekanisme kerja struktur hukum dalam hal ini Sistem Peradilan Pidana Terpadu (Integrated Criminal Justice System) perlunya merapatkan barisan bersama-sama bersatu melawan kejahatan korupsi.

Meskipun demikian, pada kenyataannya koordinasi antara penegak hukum termasuk dalam tataran koordinasi criminal justice system ini masih menunjukkan belum adanya kesamaan visi dalam arah penegakan hukumnya. Hal ini, dimungkinkan karena adanya berbagai kepentingan dan perbedaan interpretasi dan persepsi terhadap eksistensi perkara korupsi itu sendiri, sehingga terjadi bolak balik perkara atau tidak saling mendukung dokumen perkara kasus korupsi atau perkara jadi sulit, karena dipengaruhi oleh intervensi berbagai kepentingan dan aspek lain seperti politik, ekonomi, dan sosial budaya.

#### 6. Koordinasi dengan instansi pemerintah dan swasta

Perkara korupsi merupakan perkara yang multidimensi sehingga melibatkan berbagai instansi dan stakeholders yang ada. Karenanya, dalam upaya penegakan hukumnya pun tentu melibatkan berbagai instansi dan institusi yang terkait. Koordinasi dengan instansi/aparat pemerintah terkait dalam hubungannya dengan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, misalnya dalam rangka penyidikan kasus korupsi yang melibatkan pegawai negeri instansi tertentu, maka kerjasama dan koordinasi dengan pimpinan dan rekan tersangka sangat dibutuhkan untuk kelancaran proses penanganan perkara tersebut. Hal lain yang dibutuhkan misalnya dalam rangka akses teknologi informasi perlu kerja sama dengan pihak telkom, atau operator seluler dan sebagainya.



Pada kenyataannya kerja sama dan koordinasi tersebut sangat sulit. Instansi yang bersangkutan sering kali kurang transparan dan mendukung dalam pengungkapan kasus korupsi yang terjadi.

#### 7. Kesadaran hukum masyarakat masih relatif rendah

Rendahnya kesadaran hukum masyarakat dalam konteks penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi khususnya dapat diukur dari adanya kecenderungan masyarakat untuk enggan melaporkan adanya tindak pidana korupsi yang terjadi meskipun mengetahui kejadian tersebut. Sikap yang demikian ini tidak mendukung pentingnya fungsi sosialkontrol serta menghambat upaya penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi.

Perbuatan korupsi telah digolongkan sebagai kejahatan internasional karena telah ditetapkan melalui Konvensi Internasional<sup>58</sup>. Dalam ratifikasi Konvensi Internasional pemberantasan korupsi, korupsi merupakan kejahatan transnasional dan kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*). Instrumen hukum dalam pemberantasan korupsi di Indonesia boleh dikatakan telah cukup lengkap meskipun dalam praktiknya, penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi seolah masih sangat sulit bahkan stagnan<sup>59</sup>.

Lengkapya instrumen hukum sebagai software dan struktur hukum sebagai hardware belum menjadi jaminan berkualitasnya penanggulangan korupsi di Indonesia. Kajian sosiologi hukum perlu menjelaskan penerapan instrumen hukum dalam rangka penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi yang dalam kenyataannya tidak sesuai dengan cita-cita hukum (*ius constituendum*)<sup>60</sup>.

Pengaturan tindak pidana korupsi dalam sistem hukum pidana yang ada di Indonesia terbagi dalam tindak pidana umum dan tindak pidana khusus. Perkembangan hukum di

---

<sup>58</sup> Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi, Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Maju Mundur, Bandung, 2004, hlm. 40.

<sup>59</sup> IGM, Noordjanah, *Op. Cit.*, hlm. 215.

<sup>60</sup> *Ibid.*

Indonesia khususnya hukum pidana cenderung mengarah kepada spesialisasi pengaturan hampir di segala segi kehidupan manusia. Perkembangan pranata hukum ini berpotensi menciptakan suatu Legal Explotion yaitu hukum yang meluas, meningkatkan pengaturannya di berbagai bidang, yang cenderung menggantikan mekanisme kontrol lain yang ada dalam masyarakat. Pranata hukum ini terkadang melampaui lingkup tanggung jawab keluarga<sup>61</sup>.

Konsekuensi logis dari kondisi seperti ini adalah munculnya aturan hukum yang justru dirasakan sebagai tekanan (legal pressure). Hukum sebagai legal pressure dapat dicontohkan seperti hukum tentang Hak Pengusahaan Hutan (HPH), yang pressure terhadap hak ulayat atau hukum waris nasional pressure terhadap hukum adat dan sebagainya. Hukum kemudian mengambil alih cara-cara penyelesaian perselisihan dari pihak-pihak yang terlibat yang sudah terbiasa menyelesaikan persoalan-persoalannya dengan panduan nilai-nilai dan metode berdasarkan The Living Law, atau didasarkan pada local wisdom, dengan cara penyelesaian yang asing bagi para pihak tersebut yang sering kali justru memerosotkan solidaritas komunitas, dari mana pihak-pihak terlibat itu berasal<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*



## **BAB III**

### **ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Bagaimanakah Konsep Pengembalian Keuangan Negara Hasil Dari Tindak Pidana Korupsi.**

Fenomena pengembalian kerugian negara oleh pelaku tindak pidana korupsi akhirakhir ini menjadi trend dalam proses penegakan hukum. Pengembalian tersebut ada yang dilakukan pada tahap penyidikan, pada saat proses persidangan berlangsung, bahkan ada yang setelah putusan dijatuhkan. Akibat dari pengembalian kerugian negara terhadap pelaku antara lain mendapatkan keringanan hukuman. Meski demikian, adakalanya jumlah pengembalian tidak sebanding dengan jumlah kerugian negara secara keseluruhan. Oleh karena itu, tujuan dari tulisan ini adalah ingin mengkaji hakikat pengembalian kerugian negara dimaksudkan untuk menghukum pelaku atau untuk memulihkan kerugian korban (negara). Hal itu akan berdampak pada mekanisme dan efektivitas dari pengembalian kerugian negara itu sendiri. Tulisan ini diharapkan dapat menjabarkan secara utuh hakikat dari pengembalian kerugian negara sehingga dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan pemberantasan korupsi. Dalam penjelasannya merumuskan keuangan Negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah; kemudian juga berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban BUMN/BUMD, yayasan, Badan Hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian

dengan negara. Dalam UU NO 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pada Pasal 1 butir 1 memuat bahwa 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 dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Berdasarkan UU No. 1 Tahun 2004, yang dimaksud dengan kerugian negara atau daerah adalah: “Kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.” UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, menyatakan bahwa “kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.” Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dikemukakan bahwa unsur-unsur kerugian negara yaitu: a. Kerugian negara merupakan kekurangan keuangan negara berupa uang, surat berharga, dan barang milik negara; b. Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya; dan c. Kerugian tersebut sebagai akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai.

Dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, tidak hanya menjatuhkan pidana bagi pelaku, melainkan sudah memikirkan pemulihan kerugian negara. Yaitu dengan adanya proses pengembalian kerugian negara. Pengembalian kerugian negara dilakukan dengan pemulihan aset atau recovery asset. Pemulihan aset adalah proses penanganan aset hasil kejahatan yang dilakukan secara terintegrasi di setiap tahap penegakan hukum, sehingga nilai aset tersebut dapat dipertahankan dan dikembalikan seutuhnya kepada korban kejahatan, termasuk kepada negara. Pemulihan aset juga meliputi segala

tindakan yang bersifat preventif untuk menjaga agar nilai aset tersebut tidak berkurang.<sup>63</sup>

Perlunya rumusan kebijakan dan langkah aksi yang kongkrit, dikarenakan prosedural asset recovery meliputi pelacakan, pembekuan, penyitaan, perampasan, pemeliharaan/pengelolaan dan pengembalian aset yang dicuri/hasil kejahatan kepada korban kejahatan/negara. Dalam hal kejahatan korupsi, maka pengembalian aset hasil kejahatan merupakan hak negara yang dipandang sebagai korban kejahatan.<sup>8</sup> Mengenai sejarah perkembangan “Asset Recovery” dapat ditelusuri dari beberapa instrument internasional mengenai korupsi dan pencucian uang sebagai berikut:

1. United Nations Convention Against Transnational Organized Crime Tahun 2000 (UN General Assembly Resolution No.55/25 Annex1);
2. The Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds From Crime (ETS No.141)–Strasbourg 8 November 1990.
3. Criminal Law Convention on Corruption of the Council of Europe (adopted in 1999; entry into force in 2003)
4. Civil Law Convention on Corruption of the Council of Europe (adopted in 1999, entry into force in 2002)
5. The Inter-American Convention Against Corruption of the Organization of American States (adoption in 1996, entry into force in 1997)

---

<sup>63</sup> Widyono Pramono, “Peran Kejaksaan Terhadap Aset Recovery Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi”, Pelatihan Hukum Pidana dan Kriminologi “Asas-asas Hukum Pidana dan Kriminologi serta Perkembangannya Dewasa ini”, Kerjasama MAHUPIKI dan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 23-27 Februari 2014, hlm 4.

6. The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction of the Organization Economic Cooperation and Development (adopted in 1997, entry into force, 2004).

Sejak ditetapkan berbagai instrument internasional tersebut diatas maka regulasi mengenai perampasan aset tindak pidana telah mengalami perkembangan baru baik dari sisi teori pembuktian maupun dari sisi praktik peradilan di beberapa negara terhadap perkara tindak pidana serius seperti korupsi. Konvensi PBB 2003 menuntut agar negara peratifikasi di dalam upaya pengembalian aset hasil korupsi membuka kerjasama seluas-luasnya dengan negara lain dengan kalimat yang bersifat “mandatory” sebagaimana berikut: *“The return of assets pursuant to this chapter is a fundamental principle of this Convention, and State Parties shall afford one another the widest measures of cooperation and assistance in general”*.

Salah satu tujuan konvensi yang terpenting dan mendasar adalah pengembalian aset, tersirat dalam kalimat “fundamental principle”. Konvensi ini juga mengatur bagaimana kerjasama dan bantuan akan dilaksanakan, Bagaimana aset hasil korupsi dapat dikembalikan ke negara asalnya dan bagaimana melindungi kepentingan korban dan pemilik sah dari aset tindak pidana korupsi. Menurut Romli Atmasasmita, temuan hukum penting dari kajian hukum atas perampasan aset adalah bahwa harta kekayaan hasil tindak pidana diakui sebagai subjek hukum pidana yang “dapat dipertanggungjawabkan secara pidana”, bukan semata-mata sebagai hasil tindak pidana atau objek (penyitaan) perampasan dari suatu tindak pidana. Konsep aset tindak pidana harus diartikan dan secara normatif hanya terbatas pada aset-aset yang terbukti merupakan hasil dari atau terkait dengan tindak pidana yang telah didakwakan kepada terdakwa; bukan aset-aset lain yang merupakan harta kekayaan terdakwa yang tidak terkait ada kaitannya dengan tindak pidana yang didakwakan kepadanya.

Namun di dalam praktek, perampasan aset yang dilakukan sebagai upaya pengembalian kerugian negara, tidak saja dari aset yang terkait dengan tindak pidana korupsi yang didakwakan kepada tersangka, melainkan meliputi aset apa saja yang dimiliki oleh pelaku, yang sekiranya dapat menutupi jumlah kerugian negara yang ditimbulkan. Penyitaan aset merupakan langkah antisipatif yang bertujuan untuk menyelamatkan atau mencegah larinya harta kekayaan. Harta kekayaan inilah yang kelak diputuskan oleh pengadilan, apakah harus diambil sebagai upaya untuk pengembalian kerugian keuangan negara atau sebagai pidana tambahan berupa merampas hasil kejahatan.

Dalam praktek, proses pengembalian kerugian negara dapat dilakukan pada saat masih tahap penyelidikan. Sebagaimana kasus di atas, yaitu yang terjadi di Pasar Gajrug, Lebak, Banten. Jumlah kerugian negara sebesar 700 juta dikembalikan oleh pemenang tender kepada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Lebak, melalui Kejaksaan Negeri Lebak. Kasus ini pun dihentikan, tidak dilanjutkan kepada proses penuntutan. Terkait dengan hal ini, Kejaksaan Agung telah mengeluarkan Surat Nomor: B765/F/Fd.1/04/2018 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi Tahap Penyelidikan. Dalam rangka optimalisasi penyelamatan kerugian keuangan negara dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi tahap penyelidikan, ada hal-hal yang harus diperhatikan yaitu:

1. Penyelidikan agar dilaksanakan lebih optimal, yaitu tidak hanya terbatas pada menemukan peristiwa tindak pidana korupsi berupa perbuatan melawan hukum, tetapi juga harus diupayakan untuk menemukan besaran kerugian keuangan negara.



2. Untuk menemukan besaran kerugian keuangan negara, dapat dilakukan dengan perhitungan sendiri atau dapat bekerjasama dengan aparat pengawasan internal pemerintah.

3. Dalam rangka penyelamatan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi, agar segera dilakukan pengumpulan data harta benda milik para pihak yang terlibat dalam tindak pidana korupsi.

4. Apabila para pihak yang terlibat bersikap proaktif dan telah mengembalikan seluruh kerugian keuangan negara, maka dapat dipertimbangkan untuk kelanjutan proses hukumnya dengan memperhatikan kepentingan stabilitas roda pemerintahan daerah setempat dan kelancaran pembangunan nasional.

Surat di atas merupakan pedoman bagi kejaksan dalam menangani kasus korupsi. Dimulai dari tahap penyelidikan, jaksa harus menemukan jumlah kerugian negara dan melakukan tindakan penyelamatan terhadap aset negara yang dikorupsi. Pun ketika pada tahap penyelidikan terjadi pengembalian kerugian negara, jaksa dapat mempertimbangkan untuk tidak melanjutkan ke tahap berikutnya. Pengembalian kerugian negara dianggap telah memulihkan kerugian korban dan jika proses hukum dilanjutkan malah dianggap akan mengganggu stabilitas perekonomian dan roda pemerintahan setempat dan kelancaran pembangunan nasional. Dengan demikian, jika pengembalian kerugian negara dilakukan pada tahap penyelidikan, proses hukum dari tindak korupsi tersebut tidak dilanjutkan. Kasus tersebut dihentikan karena dianggap tidak memenuhi unsur kerugian negara, mengingat kerugian negara sudah dikembalikan. Melihat hal itu, maka tujuan dari pengembalian kerugian negara adalah untuk memulihkan kerugian korban, karena apabila korban sudah terpulihkan maka tidak perlu lagi diproses ke tahap selanjutnya. Sejalan dengan itu, ada sebuah pemikiran

terkait dengan penerapan *restorative justice* dalam tindak pidana korupsi. Melalui *restorative justice*, diharapkan korporasi menjadi kooperatif mengembalikan kerugian keuangan negara yang dikorupsinya tanpa harus menghadapi penuntutan di hadapan persidangan. Apresiasi penerapan *restorative justice* memiliki kompensasi pengalihan atau penghapusan pertanggungjawaban pidana. Pertimbangan depenalisasi didukung dengan alasan rasional. Terkait stabilitas ekonomi nasional, implikasi terhadap nasib buruh korporasi yang justru lebih tinggi dan fundamental konsekwensinya dapat memantik munculnya krisis di berbagai bidang.<sup>64</sup>

Berbeda halnya jika pengembalian kerugian negara dilakukan pada tahap persidangan telah berlangsung. Seperti yang dilakukan oleh Atut dalam kasus korupsi Alat Kesehatan. Atut tetap dijatuhkan hukuman berupa pidana penjara. Hanya saja, pengembalian kerugian negara pada saat persidangan akan menjadi pertimbangan hakim yang masuk kategori meringankan.

Namun, apabila selama proses persidangan hingga putusan akan dijatuhkan terdakwa belum mengembalikan kerugian negara, maka hal itu pun akan menjadi pertimbangan hakim yang memberatkan terdakwa. Selain itu, jumlah kerugian negara tersebut harus dikonversikan terhadap jumlah pidana uang pengganti yang dituntutkan oleh jaksa yang nantinya akan dijatuhkan oleh hakim.

Pengembalian keuangan hasil Tindak Pidana Korupsi sudah merupakan norma yang berdiri sendiri, dengan prinsip hukum bahwa pelaku Tindak Pidana korupsi tersebut tidak boleh mendapatkan keuntung dari hasil korupsi. Dalam konteks tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana, maka perampasan aset hasil tindak

---

<sup>64</sup> Budi Suhariyanto, "Restorative Justice Dalam Pemidanaan Korporasi Pelaku Korupsi Demi Optimalisasi Penembalian kerugian Negara", Jurnal Rechvinding, Volume 5, Nomor 3, Desember 2016, hlm 422

pidana korupsi dapat digunakan untuk memperbaiki kondisi kerusakan dan degradasi kuantitas dan kualitas perekonomian dan mensejahterakan masyarakat yang terkena dampak dari yang diakibatkan oleh pelaku tindak pidana korupsi. Yang dapat dirampas dalam hal ini berupa: 1. Kekayaan yang diperoleh dari hasil usaha/kegiatan korupsi. 2. Kekayaan yang diperoleh dari hasil usaha atau kegiatan hasil korupsi. 3. Kekayaan yang diperoleh dari hasil usaha atau kegiatan korupsi yang menghasilkan keuntungan dari perbuatan memberikan informasi palsu, menyesatkan, menghilangkan informasi, merusak informasi, atau memberikan keterangan yang tidak benar.

Pengembalian uang hasil korupsi terhadap sanksi pidana yang dijatuhkan (terhadap pelaku) dijelaskan dalam pasal 4 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU 31/1999) serta penjelasannya. Dalam pasal 4 UU 31/1999 dinyatakan antara lain bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud pasal 2 dan pasal 3 UU tersebut. Kemudian, di dalam penjelasan pasal 4 UU 31/1999 dijelaskan sebagai berikut : Dalam hal pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan pasal 3 telah memenuhi unsur-unsur pasal dimaksud, maka pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku tindak pidana tersebut. Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan.

Pengembalian Kerugian Keuangan Negara melalui jalur pidana adalah melalui proses Penyitaan dan Perampasan. Didalam persidangan pengembalian kerugian keuangan Negara, Hakim disamping menjatuhkan pidana Pokok juga dapat menjatuhkan pidana Tambahan berupa:

1. Perampasan barang bergerak yang berwujud atau tidak berwujud atau barang yang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana serta harga dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut. (Pasal 18 ayat (1) huruf a UU 31/99 jo UU 20/2001).
2. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi (Pasal 18 ayat (1) huruf b, ayat (2), (3) UU 31/99 jo UU 20/2001).
3. Pidana Denda, UU TPK mempergunakan perumusan sanksi pidana bersifat kumulatif (pidana penjara dan atau pidana denda), Kumulatifalternatif (pidana penjara dan atau pidana denda), dan perumusan pidana lamanya sanksi pidana bersifat Determinate sentence.
4. Penetapan perampasan barang-barang yang telah disita dalam hal terdakwa meninggal dunia (Peradilan In absentia) sebelum putusan dijatuhkan dan terdapat bukti yang cukup kuat bahwa pelaku telah melakukan tindak pidana korupsi. (Pasal 38 ayat (5), (6), (7) UU 31/99 jo UU 20/2001).

Prof Mudzakkir bahwa, pengembalian hasil tindak pidana sering dikaitkan dengan waktunya. Bila pengembalian dilakukan sebelum penyidikan dimulai, seringkali diartikan menghapus tindak pidana yang dilakukan seseorang. Namun, bila dilakukan setelah penyidikan dimulai, pengembalian itu tidak menghapus tindak pidana. Kalau menurut saya, dikembalikan sebelum atau sesudah penyidikan itu tetap melawan hukum. Misalnya saya mencuri, lalu mengembalikan barang curian sebelum orang lain tahu. Itu kan tetap tindak pidana, Pendapat yang sama juga disampaikan oleh peneliti Lembaga Kajian untuk Advokasi dan Independensi Peradilan (LeIP) Arsil

mengatakan, pengembalian uang hasil korupsi secara sukarela oleh terdakwa biasanya menjadi alasan bagi hakim untuk mengurangi hukuman. Jadi, memang terdapat relevansi antara pengembalian hasil korupsi dengan sanksi pidana yang dijatuhkan kepada si pelaku. Di satu sisi, pengembalian uang hasil korupsi dapat menjadi alasan bagi hakim untuk mengurangi pidana bagi si pelaku, tapi tidak menghapuskan pidananya. Demikian menurut peraturan perundang-undangan dan praktek atau kebiasaan yang berlaku. Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa 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 dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Pasal 17 UU Pemberantasan Tipikor, selain dapat dijatuhi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5 sampai dengan Pasal 14, terdakwa dapat dijatuhi pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18. Pidana tambahan yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (1) UU Pemberantasan Tipikor: Selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, sebagai pidana tambahan adalah: 1). perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana di mana

tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut 2). pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyakbanyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. 3). penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun. 4). pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh Pemerintah kepada terpidana.

Uang hasil korupsi yang di gunakan tersebut wajib dikembalikan oleh terpidana korupsi berupa uang pengganti yang jumlahnya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Hal ini juga dapat dilihat dari Pasal 4 UU Pemberantasan Tipikor, yang secara implisit mengatakan adanya pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Akan tetapi pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tersebut hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan, tidak menghilangkan sanksi pidana. Sejalan dengan pengaturan dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Purwaning M. Yanuar dalam bukunya berjudul Pengembalian Aset Hasil Korupsi bahwa pengembalian kerugian keuangan negara dengan menggunakan instrumen pidana menurut UU Pemberantasan Tipikor dilakukan melalui proses penyitaan, perampasan, dan aturan pidana denda.

Pada saat ini laporan keuangan pemerintah dirasakan masih kurang transparan dan akuntabel karena belum sepenuhnya disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang sejalan dengan standar akuntansi sektor publik yang diterima secara internasional. Standar akuntansi pemerintahan tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 32 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjadi acuan bagi Pemerintah Pusat dan seluruh Pemerintah Daerah di dalam menyusun dan

menyajikan Laporan Keuangan. Upaya pengembalian aset hasil korupsi dirasakan masih kurang dan belum cukup dalam memberantas tindak pidana tersebut. Hal ini disebabkan oleh beberapa kendala, antara lain:

- 1). Korupsi terjadi secara sistemik.
- 2). Adanya penyalahgunaan kekuasaan (*Abuse Of Power*)

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Ketentuan yang mengatur mengenai penyitaan dan perampasan hasil tindak pidana dan/atau instrumen yang digunakan untuk melakukan tindak pidana yang berlaku saat ini adalah melalui prosedur penegakan hukum pidana. Seringkali proses penyitaan dan perampasan aset melalui prosedur pidana ini menimbulkan persoalan, bahkan tidak dapat dilanjutkan prosesnya, manakala tersangka/terdakwanya meninggal dunia, melarikan diri, dan sakit permanen atau tidak diketahui keberadaannya. Karena itu, diperlukan suatu mekanisme baru di mana penyitaan atau perampasan aset hasil tindak pidana dan/atau instrumen yang digunakan untuk melakukan tindak pidana tersebut dapat disita atau dirampas tanpa harus dikaitkan dengan penghukuman terhadap tersangka atau terdakwanya. Mekanisme dimaksud telah dikenal dan bahkan telah diterapkan di beberapa Negara atau yang dikenal dengan sistem perampasan aset melalui prosedur gugatan perdata terhadap bendanya atau *in rem forfeiture*. Penerapan sistem ini telah terbukti cukup mampu menekan tindak pidana yang bermotifkan ekonomi atau melibatkan dana dalam jumlah yang besar.

2. Pengaturan *in rem forfeiture* ( tuntutan atau gugatan terhadap aset ) memungkinkan dilakukannya pemulihan atau pengembalian aset hasil tindak pidana tanpa putusan pengadilan dalam perkara pidana atau *non conviction based* ( N C B ) *assetforfeiture*.

Dengan mekanisme ini terbuka kesempatan yang luas untuk merampas segala aset yang diduga merupakan hasil pidana (*proceed of crimes*), aset-aset lain yang patut diduga akan digunakan atau telah digunakan sebagai sarana (*instrumentalities*) untuk melakukan tindak pidana, serta aset lain yang diperoleh secara langsung atau tidak langsung dari tindak pidana termasuk yang telah dikonversikan menjadi harta kekayaan lain. Mekanisme ini memungkinkan dilakukannya perampasan aset tanpa harus menunggu adanya putusan pidana yang berisi tentang pernyataan kesalahan dan penghukuman bagi pelaku tindak pidana.

3. Diharapkan pemberlakuan UU Perampasan Aset ini kelak akan mendorong pengelolaan aset yang profesional, transparan, akuntabel, dan terjaga nilai ekonomisnya dengan pembentukan lembaga pengelolaan aset yang bertanggungjawab kepada menteri yang membidangi urusan keuangan dalam pemerintahan agar tidak disia-siakan atau disalahgunakan sehingga dapat dimanfaatkan untuk kepentingan negara dan untuk memudahkan pemerintah meminta bantuan kerja sama pengembalian aset dari negara lain yang pada umumnya mensyaratkan adanya putusan pengadilan.

4. Kebijakan nasional di bidang perampasan aset tindak pidana harus memiliki visi holistik berdasarkan kebutuhan yang nyata dan memenuhi standar internasional, baik yang telah ditentukan oleh PBB, FATF, maupun lembaga atau organisasi internasional lain yang kompeten di bidang pencegahan dan pemberantasan tindak pidana. Pemerintah Indonesia telah meratifikasi beberapa konvensi PBB antara lain Konvensi Internasional Konvensi Menentang Korupsi, Konvensi Menentang Kejahatan Transnasional Terorganisir, serta Konvensi Pemberantasan Pendanaan Terorisme. Konvensi tersebut antara lain mengatur mengenai ketentuan-ketentuan yang berkaitan



dengan upaya mengidentifikasi, mendeteksi, dan membekukan serta perampasan hasil dan instrumen tindak pidana.

5. Untuk dapat mewujudkan peraturan perundang-undangan yang efektif di bidang perampasan aset tindak pidana maka diperlukan komitmen politik, peraturan perundang-undangan yang proporsional, intelijen di bidang keuangan yang kuat, pengawasan sektor keuangan, penegakan hukum, dan kerjasama internasional.

## **B. Kendala Apakah yang dihadapi Dalam Mengembalikan Keuangan Negara Hasil Dari Tindak Pidana Korupsi**

Peraturan perundang-undangan yang ada saat ini dinilai belum secara komprehensif dan rinci mengatur tentang perampasan aset yang terkait dengan tindak pidana, dan masih memiliki banyak kekurangan ( *loophole* ) jika dibandingkan dengan *Non-Conviction Based Asset For feiture* (NCB) yang direkomendasikan oleh PBB dan lembaga-lembaga internasional lainnya. NCB digunakan apabila *proceeding* pidana yang kemudian diikuti dengan pengambilalihan aset ( *confiscation* ) tidak dapat dilakukan, yang bisa diakibatkan oleh beberapa hal, antara lain: (i) pemilik aset telah meninggal dunia; (ii) berakhirnya proses pidana karena terdakwa bebas; (iii) penuntutan pidana terjadi dan berhasil tetapi pengambilalihan aset tidak berhasil; (iv) terdakwa tidak berada dalam batas yurisdiksi, nama pemilik aset tidak diketahui; dan (v) tidak ada bukti yang cukup untuk mengawali gugatan pidana.

Secara umum, rejim NCB bisa lebih efektif dalam mengambil aset yang dicuri oleh para koruptor dibandingkan melalui rejim pidana. Hal ini dikarenakan rejim NCB mempunyai kelebihan yang mempermudah pengambilan aset dalam proses pembuktian di persidangan . NCB menggunakan rejim hukum perdata yang menggunakan standar

pembuktian yang lebih rendah daripada standar yang dipakai oleh proses hukum pidana. Selain itu, dalam implementasinya, NCB menggunakan sistem pembuktian terbalik di mana pemerintah cukup mempunyai bukti awal bahwa aset yang akan diambil adalah hasil, berhubungan atau digunakan untuk kejahatan. Contohnya, pemerintah cukup menghitung berapa pendapatan dari si koruptor dan membandingkan dengan aset yang dimilikinya. Jika aset tersebut melebihi dari jumlah pendapatan si koruptor, maka tugas si koruptorlah untuk membuktikan bahwa aset tersebut dia dapat melalui jalur yang sah.

Hal-hal tersebut di ataslah yang menyebabkan NCB menjadi suatu alternatif yang sangat baik apabila jalur pidana tidak berhasil. Bahkan dalam prakteknya, ditemukan bahwa prosedur NCB dinilai lebih efektif dalam mengambil kembali aset-aset yang dicuri, meskipun prosedur ini tidak luput pula dari berbagai kelemahan seperti proses yang lambat dan biaya tinggi. Keberhasilan penggunaan NCB di negara-negara maju ini mungkin bisa dijadikan wacana bagi Indonesia. Indonesia mungkin bisa turut menerapkan prosedur (NCB) ini karena akan memberikan keuntungan dalam proses peradilan dan untuk mengejar aset para koruptor. Seperti yang terlihat selama ini, seringkali Jaksa mengalami kesulitan dalam membuktikan kasus-kasus korupsi karena tingginya standar pembuktian yang digunakan dalam kasus pidana.<sup>166</sup> Selain itu, sering pula dalam proses pemidanaan para koruptor, mereka menjadi sakit, hilang atau meninggal sehingga mempengaruhi atau memperlambat proses peradilan. Hal ini dapat diminimalisir dengan menggunakan NCB karena objek dari NCB adalah asetnya, bukan koruptornya.

Dengan demikian, meskipun si koruptor itu sakit, hilang atau meninggal dalam proses persidangan, bukanlah menjadi suatu halangan dalam rezim NCB. Seiring dengan era globalisasi seperti sekarang ini, yang mana tindak kejahatan sudah pula

melintasi batas negara ( *crossborder* ), maka untuk kepentingan mengejar uang hasil tindak kejahatan yang telah dibawa ke luar negeri dapat dilakukan dalam kerangka asset recovery. Dalam hal ini, proses persidangan perdata menggunakan seperti sekarang ini yang dibantu oleh MLA dan rejim anti pencucian uang dapat mempermudah Indonesia untuk mengambil aset-aset koruptor yang ada di luar negeri. Namun tentu saja sebelum mengadopsi NCB harus lebih dahulu dipertimbangkan berbagai macam aspek, serta dampak yang akan mengikutinya. Oleh karena itu ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam pengimplementasian sistem NCB di Indonesia.

Pertama , perlu adanya suatu *re-structuring* dalam legal *framework* di Indonesia baik hukum materil maupun formil, yaitu hukum acara perdata. Saat ini, pemerintah Indonesia masih menggunakan hukum formil perdata yang hanya berlaku untuk kasus-kasus yang bersifat individual atau *private to private* . Oleh karena itu pengimplementasian sistem ini harus diikuti dengan reformasi di bidang hukum acara perdata agar permasalahan yang selama ini dihadapi oleh rejim anti pencucian uang seperti permasalahan penerapan pembuktian terbalik dan predicate crime dapat diminimalisir.

Kedua, NCB , terutama yang sifatnya ekstra territorial menuntut legal *expertise* dan pengetahuan teknis yang tinggi, dan dikhawatirkan bahwa Indonesia masih kurang memiliki sumber daya yang bisa memenuhi tuntutan ini. Dalam hal ini, Indonesia dapat melihat langkah yang dilakukan oleh United Kingdom dengan menggunakan tenaga ahli dari luar ( *oursourcing* ) untuk membantu proses pengambilan aset.<sup>171</sup> Selain itu, Indonesia mungkin bisa meniru langkah yang diambil negara-negara lain dengan mendirikan suatu lembaga independen yang secara khusus menangani *asset recovery* ( *assets recovery agencies* ). Dengan didirikannya lembaga tersebut, maka proses *asset recovery* bisa menjadi lebih terarah dan terorganisir.

Ketiga, perlu dipertimbangkan untuk memperluas *Jurisdiction on scope* dari NCB ke wilayah di luar yurisdiksi Indonesia seperti yang dilakukan oleh Selandia Baru dan Fiji. Hal ini dikarenakan banyaknya aset-aset koruptor Indonesia yang dilarikan ke luar negeri. Selain itu, seperti yang telah diungkapkan sebelumnya keberhasilan proses NCB terutama untuk pengambilan aset di luar negeri sangat membutuhkan MLA. Oleh karena itu perlu dipertimbangkan untuk memperluas scope UU MLA ke gugatan perdata agar aset koruptor dapat diambil karena selama ini UU MLA hanya memfasilitasi bantuan hukum khusus di bidang pidana.

Terakhir, perlu dipertimbangkan aspek check and balance sebelum dan sesudah dilakukan proses NCB. Hal ini penting mengingat proses perampasan aset hasil kejahatan cenderung rawan akan disalahgunakan oleh para aparat penegak hukum. Sebagai perbandingan, Indonesia dapat menggunakan cara seperti yang dilakukan oleh Thailand dengan memberikan komisi kepada lembaga khusus yang menangani proses *asset recovery* sesuai dengan kinerja lembaga tersebut untuk meningkatkan insentif dalam pengejaran aset serta untuk menjaga para aparat yang ditunjuk dari praktik suap oleh para koruptor yang ingin menyelamatkan asetnya. Hal ini juga harus dibarengi pula dengan prinsip keterbukaan, dengan landasan asas akuntabilitas dan transparansi yang tinggi, agar proses penggunaan NCB dan pemberian komisi tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu.<sup>65</sup>

Kendala dalam mengembalikan aset hasil korupsi juga disebabkan karena adanya penyalahgunaan kekuasaan, dimana ini terjadi dengan melibatkan upper economic class (konglomerat) maupun politik sebagai upper power class (pejabat tinggi negara) yang berkonspirasi dan bertujuan untuk kepentingan ekonomi kelompok.

---

<sup>65</sup> Lihat Pasal 2 dan Pasal 3 UU MLA.

Secara konseptual, pada negara berkembang, pemikiran bahwa korupsi merupakan bagian dari kekuasaan, bahkan bagian dari sistem itu sendiri, menjadi tidak diragukan. Karena itu, ada yang berpendapat, penanggulangan yang terpadu adalah dengan memperbaiki sistem yang ada.

Masalah dalam pengembalian keuangan negara hasil korupsi kecenderungan semakin tidak terkendalinya tindak pidana korupsi dalam orde sekarang ini, sehingga upaya pengungkapan maupun pembuktiannya di pengadilan masih jauh dari harapan. Diperparah lagi dengan adanya sinyalemen bahwa berbagai oknum profesional tertentu (akuntan, financial analyst, lawyer dan notaris) kerap memberikan jasa menghapus white collar crime itu. Belum lagi economic power dan bureaucratic power yang membuat para koruptor beyond the law, semakin memupus harapan terlaksananya penegakan hukum secara adil. Sementara itu, suatu penelitian di India menunjukkan differential association theory dari Sutherland, telah terbukti dari sisi lain, yaitu meningkatnya korupsi karena meneladani kesuksesan para koruptor. *Criminal behavior is not invented but learned*, termasuk menyebabkan beberapa orang menjadi berkeinginan korupsi karena belajar dari kesuksesan ekonomi para koruptor. Oleh karena itu, pencegahan dan penanggulangan tindak pidana korupsi, yang keduanya dapat diadopsi dalam istilah pemberantasan, bukan hanya diarahkan pada penanganan penanganannya, berupa penyidikan, penuntutan ataupun pemeriksaan di sidang pengadilan, melainkan juga diupayakan untuk menghalangi ataupun menutup kemungkinan para koruptor menikmati hasil kejahatannya. Tanpa mengembankan sikap antipati kepada koruptor, termasuk untuk membuatnya tidak menarik atau tidak menguntungkan untuk dilakukan, dan mensinergikan hal itu dalam kehidupan sosial masyarakat secara keseluruhan,. Diantaranya yang mungkin untuk itu adalah

membangun mekanisme pengembalian aset (*asset recovery*) hasil tindak pidana korupsi.

Dalam hukum pidana Indonesia, upaya untuk menghalangi atau menutup kemungkinan para pelaku kejahatan dalam hal ini koruptor menikmati hasil kejahatannya, telah dilakukan dengan berbagai cara. Dalam tataran filosofis secara terbatas mengenai hal ini menjadi pemikiran para pemikir-pemikir tua seperti Jeremy Betham. Sedangkan secara pragmatis, hal itu dapat dilakukan dalam proses acara, misalnya dapat dilakukan dari sejak awal berupa penyitaan (Pasal 39 KUHAP) atau pemblokiran (Pasal 32 Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 jo Undang-Undang No. 25 Tahun 2003), ataupun pembekuan rekening (Pasal 42 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 jo Undang-Undang No. 10 Tahun 1998). Selain itu dapat juga dilakukan dengan menjadikan perbuatan tersebut sebagai tindakan pidana yang berdiri sendiri. Demikian misalnya telah dikriminalisir perbuatan penadahan (Pasal 480, 481 dan 482 KUHP) ataupun pencucian uang (*money laundering*) seperti yang dirumuskan dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2002 jo Undang-Undang No. 25 Tahun 2003. Melakukan *double criminality* seperti ini, merupakan upaya memberantas suatu tindak pidana dengan membuatnya sebagai tidak menguntungkan, karena perbuatan-perbuatan lain seperti menyembunyikan, memperjualbelikan, atau menyamarkan, hasil tindak pidananya merupakan tindak pidana tersendiri. Bahkan pernah tercetus ide untuk memperluas rumusan tindak pidana dalam Undang-Undang Korupsi, sehingga mencakup tiga kelompok (yang ada sekarang hanya dua kelompok), yaitu tindak pidana korupsi, tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi dan tindak pidana setelah terjadi korupsi. Hal yang tersebut terakhir ini adalah penarikan money laundering menjadi tindak pidana korupsi dan kriminalisasi bentuk-bentuk pembantuan setelah tindak pidana korupsi terjadi.

Menurut Sajipto Raharjo, ada dua fungsi yang dapat dimainkan oleh hukum yaitu sebagai social control mengandung arti bahwa betugas untuk menjaga masyarakat tetap berada dalam pola- pola tingkah laku yang telah diterima olehnya. Dalam rangka prrspektif hukum sebagai social cintrol fungsi utama sistem hukm bersifat integrative. Maksudnya hukum untuk mengatur dan memelihara regulitas social. Tanpa hukum, manusia bias menjadi homo homini lupus (manusia yang satu menjadi serigala bagi manusia lainnya). Tiada masyarakat yang bias hidup lama tanpa *control social* dari hukum didalamnya. Untuk mengatasi faktor-faktor yang menjadi kendala efektifitas palaksanaan eksekusi pidana pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi, terlebih dahulu perlu dikemukakan disini pendapat Soerjono Soekanto bahwa pada pokoknya masalah tersebut sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya.

Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif dan negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut.

- 1). faktor hukuman itu sendiri, yang didalam tulisan ini akan di batasi pada peraturan perundang- undangan saja.
- 2). faktor penegakan hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hokum.
- 3). faktor sarana dan prasarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hokum.
- 4). faktor masyarakat, kani menyangkut lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan di terapkan.
- 5). faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

6). faktor di atas saling berkaitan erat, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, dan juga merupakan tolak ukur dari efektifitas penegakan hukum.

perilaku politik dan social, kendala dalam penegmbalian hasil korupsi ini bukan hanya pihak birokrasi untuk mencapai kepentingan sekelompok atau orang. Tetapi disebabkan oleh kekuasaan umum (pejabat birokrat) yang dapat dikatakan telah memposisikan mereka dalam status *beyond the law*, sehingga hukum sering dikatakan sebagai kekuatan politik saja. *Abouse of power* sudah terstruktur dan masif Sehingga pengembalian keuangan Negara terasa sangat sulit untuk di kembalikan. *Elit economic power* yang membuat para koruptor *beyond the law*, semakin memupus harapan terlaksananya penegakan hukum



## BAB IV

### PENUTUP

#### KESIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian yang telah penulis uraikan lewat permasalahan pada bab sebelumnya, maka penulis dapat menyimpulkan beberapa hal diantaranya :

1. KPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, apabila dikaitkan dengan pengembalian kerugian keuangan negara dari tindak pidana korupsi, akan fokus ke dalam tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi. Melalui kewenangan ini, pengembalian kerugian keuangan negara dapat dilakukan melalui jalur pidana ataupun perdata. Dalam jalur pidana, KPK melakukan penyitaan terhadap harta kekayaan terdakwa, maupun tuntutan denda (nominalnya telah diatur secara minimum khusus maupun maksimum khusus dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) dan ganti kerugian yang nilainya sebanyak-banyaknya sama dengan harta yang diperoleh dari tindak pidana korupsi dan bukan semata-mata sejumlah kerugian keuangan negara yang diakibatkan (PERMA 5 Tahun 2014). Berhubung tindak pidana korupsi merupakan kejahatan luar biasa sehingga harus dilakukan dengan penanganan yang luar biasa, menyebabkan kewenangan pengembalian tindak pidana pun diperluas dengan instrumen perdata.
2. Konsep yang di gunakan dalam STMR (*Stollen money Recovery*) Menggunakan dua *Konsep Follow the money* dan *follow the suspect*. Konsep *Follow the money*

bertujuan melakukan *controlling* terhadap keuangan Negara. Sehingga terhindar Dari *overlapping*, pencapaian output dan outcomes secara optimal, konsep *follow the money*, ini mengupayakan semaksimal mungkin untuk mengembalikan semua keuangan negara yang telah dikorupsi, melalui model *civil forfeiture*, sebagai *deterrence effect* nya. sedangkan Konsep *follow the suspect*, berfokus pada tindakan pidannya dan bersifat proaktif terhadap pelaku kejahatan.

3. Kendala dalam pengembalian keungan Negara di sebabakan oleh *Abuse of Power*. Kesulitan dalam pembuktian hasil dari tindak pidana korupsi yang bersinergi dengan kekuatan politik, ekonomi dan kekuatan birokrasi karenanya korupsi begitu menjadi sangat kuat dalam konteks.

## **SARAN**

1. Perlunya perbaikan dalam regulasi terutama peraturan-peraturan yang saling kontradiktif dan masih berlaku (tidak dicabut atau dinyatakan tidak berkekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah), yang menyebabkan berbagai penafsiran dan mempersulit proses penegakan hukum, dalam hal ini kaitannya dengan kerugian keuangan negara dari tindak pidana korupsi;
2. Setelah melihat beberapa data kerugian keuangan negaa yang semakin meningkat, perlu penguatan yang lebih kepada kewenangan KPK sendiri, dengan tidak memotong-motong kewenangannya seperti yang dirancang pada saat ini yaitu untuk merevisi Undang-Undang KPK. Jika memang perlu perbaikan, seyogianya peningkatan dan memperkuat kewenangan KPK, bukan melemahkan;
3. Pemberantasan dan pencegahan korupsi pada dasarnya bukan hanya kewenangan KPK saja, tetapi semua masyarakat Indonesia. Berkaitan dengan hal itu, perlu

dilakukan revolusi mental seperti slogan Presiden Jokowi untuk memperbaiki keadaan bangsa Indonesia saat ini.

4. Dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, melawan hukum formil dapat membantu pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. Namun, apabila masih hanya bersifat potensi kerugian akan sangat sulit dalam pengembalian ekrugian keuangan negara, karena masih bersifat abstrak. Untuk itu masih perlu penjelasan lebih lanjut mengenai kerugian keuangan negara dan konsep pengembaliannya seperti misalnya dalam Pasal 32 tentang gugatan perdata apabila tidak terpenuhi satu untuk dalam delik tersebut.
5. Pada dasarnya, perubahan peraturan perundang-undangan yang terjadi dalam undang-undang korupsi dari tahun 1999 sampai tahun 2001 menunjukkan ketidakmampuan pemerintah atau negara dalam mengantisipasi jenis kejahatan yang semakin berkembang. Perlu juga disadari bahwa korupsi merupakan extra ordinary crime seperti halnya kejahatan pelanggaran HAM berat yang dapat diberlakukan asas non retroaktif, bukan memilih hukuman yang paling menguntungkan terdakwa.
6. Negara wajib memperhatikan *value of money*, baik berupa uang maupun benda. Hak dan kewajiban Negara dalam mengelolah keuangannya. Dalam hal ini Konsep pengembalian keuangan negara dalam melakukan pengewasan harus memperhatikan undang-undang tentang perbendaharaan Negara dan undangundang tentang keuangan Negara agar. Dalam mengelolah dan melakukan pengawasan keuagan negara.
7. Untuk lebih mengefektifkan, dalam pembuktian pelaksanaan pengembalian keuangan negara hasil dari tindak pidana korupsi, penegak hukum selaku eksekutor harus lebih maksimal dalam melaksanakan tugas dengan dibekali

pendidikan khusus yang berkaitan dengan bidang tugas, khususnya dalam pelaksanaan pengembalian keuang negara hasil tindak pidana korupsi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Fauzi**, Korupsi dan Penguatan Daulat Hukum, UII Press, Yogyakarta, 2015.
- Awaloedin Djamin**, *Pendayagunaan Aparatur Negara RI dalam Era Reformasi*, Yayasan Braa Bhakti Polri, Jakarta, 2005
- Andi Hamzah**, *Korupsi Indonesia: Masalah dan Pemecahannya*, Gramedia, Jakarta, 1984
- Bongar, WA**, *Pengantar Tentang Kriminologi*, PT. Pembangunan Alika Indonesia, Jakarta
- Febri Handayani**, “The Pernicious Consequences Of Political Corruption In Indonesia,” *Prophetic Law Review* 1, No. 1, 2019.
- Heny Yuliantini**, Penelitian Kasus Korupsi di Indonesia, 08 Novembwr, 2013
- Artikel Penelitian, *Memerangi Korupsi di Indonesia Yang Terdesentralisasi studi kasus penanganan korupsi pemerintahan daerah*, Mei 2007.
- IGM. Nurdjana**, *Sistem Hukum Pidana dan Bahaya Laten Korupsi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010
- I Dewa Gede Palguna**, 2013, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional complaint) Upaya hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Jan Remmelink**, *Hukuman Pidana*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003

**Jeremy Pope**, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*.

Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003

**Lilik Mulyadi**, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Normatif, Teoritis, Praktik dan Masalah*

**Lubis, M.**, dan **Scott, J. C.**, *Korupsi Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993

**La Sina**, *Dampak dan Upaya Pemberantasan Serta Pengawasan Korupsi Di Indonesia*,

**Marpaung, L.** *Tindak Pidana Korupsi, Pemberantasan dan Pemecahan, Bagian Pertama*, Djambatan, Jakarta, 2001

**Muladi**, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, BP Undip Semarang, 1995 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

**Moeljatno**, *Azas Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 2000

Ensiklopedia Indonesia, Jilid 4, *Ikhtiar Baru van Hoeve dan Elsevier Publishing Project*, Jakarta

**M Fajar Marta**, *Korupsi dan Demokrasi di Indonesia*, Harian Kompas, hal 3, edisi Rabu 2 Desember 2015

**Moh, Kusnardi** dan **Bintan Saragih**, 2000, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta

**Moh. Mahfud MD**, *politik hukum di Indonesia*, Yogyakarta, UII press, 1998.

**Pramono, Widy.** 2014. “Peran Kejaksaan Terhadap Aset Revocery Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi”, Pelatihan Hukum Pidana dan Kriminologi “Asas-asas Hukum Pidana dan Kriminologi serta Perkembangannya Dewasa ini”, Kerjasama MAHUPIKI dan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 23-27 Februari.

**Rusli Muhammad,** *Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2011

**Samuel, P. Huntington,** *Modernisasi dan Korupsi, dalam Mochtar Lubis & James C. Scoot, Bunga Rampai Karangan-Karangan Etika Pegawai Negeri*, Bhratara Karya Aksara, Jakarta, 1977

**Suhariyanto, Budi.** 2016. “Restorative Justice Dalam Pemidanaan Korporasi Pelaku Korupsi Demi Optimalisasi Penembalian kerugian Negara”, Jurnal Rechvinding, Volume 5, Nomor 3, Desember.

**Romli Atmasasmita,** *Sekitar Masalah Korupsi, Aspek Nasional dan Aspek Internsional*, Maju Mundur, Bandung, 2004

### **Sumber Lain**

Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang No 31 Tahun 1999 yo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pasal 4 Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Penjelasan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi

Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang No 31 Tahun 1999 yo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Jurnal Hukum Pro Justitia, Januari 2008, Volume 26 No.1.

Kompas, 6 Maret 2004, Lima Anggota DPRD Cirebon Mulai Diadili Perkara Korupsi

Kompas, 17 April 2004, *Korupsi di BNI Perkara Perdata*

<http://www.ti.or.id/index.php/publication/2013/12/03/corruption-perception-index-2013>

<http://www.ti.or.id/index.php/press-release/2015/09/15/survei-persepsi-korupsi-2015>

<http://makassar.lan.go.id/index.php/survei/publikasi/artikel/463-aktualitas-konsep-birokrasi-dalam-menjawab-tantangan-reformasi-birokrasi-di-indonesia>, diakses pada tanggal 11 April 2015

<http://www.ti.or.id/index.php/publication/2013/12/03/corruption-perception-index-2013>, diakses, pada tanggal 4 Desember 2015

<http://pengertiandefinisi.com/pengertian-infrastruktur-dan-beberapa-jenisnya>. diakses pada 19 mei 2016