

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berbicara mengenai maraknya kasus korupsi yang semakin banyak dilakukan baik di tingkat pusat maupun daerah, serta semakin meningkatnya kasus tindak pidana korupsi yang tidak terkendali, tidak hanya mengakibatkan terpuruknya kehidupan perekonomian nasional, melainkan juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara. Di berbagai belahan dunia, korupsi selalu mendapatkan perhatian yang lebih dibandingkan dengan tindak pidana lainnya. Fenomena ini dapat dimaklumi karena korupsi yang terjadi dalam sektor bidang apapun membawa pengaruh yang besar dalam kehidupan masyarakat yang akan meningkatkan dampak negatif yang ditimbulkan oleh tindak pidana ini, karena dampak yang ditimbulkan dapat menyentuh berbagai aspek bidang kehidupan.

Di Indonesia sendiri permasalahan korupsi merupakan salah satu permasalahan yang harus segera diatasi. Hal tersebut dikarenakan kejahatan korupsi telah mewabah, sebagaimana indeks persepsi korupsi yang dirilis oleh *Transparency International* yang menyatakan bahwa Indonesia menempati peringkat 86 korupsi tertinggi dari 168 negara yang dinilai pada tahun 2015. Meski indeks persepsi korupsi Indonesia tahun 2015 membaik dibanding tahun 2014, negeri ini masih dipersepsikan sebagai salah satu negara korup di Asia

Tenggara dan Dunia.¹ Dengan demikian terlihat jelas bahwa Indonesia sangat membutuhkan upaya-upaya untuk melakukan pemberantasan korupsi. Namun demikian, upaya pemberantasan terhadap kasus korupsi semata-mata hanya melalui upaya penyelidikan, penyidikan, dan tahap penuntutan korupsi. Padahal seharusnya, yang terpenting untuk dilakukan saat ini adalah adanya kesadaran diri dari setiap warga negara untuk taat pada undang-undang Korupsi.

Regulasi yang mengatur mengenai korupsi telah jelas keberadaannya, yakni Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK). Akan tetapi adanya undang-undang PTPK dirasa masih belum memuaskan terutama dalam hal pengembalian kerugian keuangan negara pelaku korupsi. Sebagaimana dengan adanya pengembalian kerugian keuangan negara tersebut pihak penyidik kemudian mengeluarkan SP3 terkait kasus dugaan korupsi tersebut dengan berbagai macam alasan yang salah satunya merupakan tidak cukup bukti karena kerugian keuangan negara sudah dikembalikan sehingga kerugian keuangan negara tersebut tidak terbukti karena tidak ada lagi.

Hal tersebut dirasa akan mengakibatkan para pelaku kasus korupsi lepas dari tuntutan hukum karena pada tahapan proses penyidikan telah dihentikan, yang mengakibatkan aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah tidak diperhatikan terutama tentang keberadaan pasal 4 UU PTPK, yang menjelaskan

¹ <http://www.rmol.co/read/2016/02/01/234187/Meski-Indeks-Persepsi-Membaik,-Indonesia-Masih-Darurat-Korupsi-, diakses pada tanggal 7 Oktober 2016, Pukul 13.22 WIB.>

bahwa "Pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3".²

Diketahui bahwa pengembalian kerugian keuangan negara merupakan salah satu faktor yang meringankan saja, bukan menghapuskan pertanggungjawaban pidananya. Mengingat bahwa kerugian negara yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi telah masuk pada kondisi yang membahayakan atau terbilang cukup tinggi. Korupsi di Indonesia merupakan suatu persoalan yang darurat dan penegakan hukum dalam kasus tindak pidana ini sering menjadi tuntutan masyarakat untuk segera dilakukan pemberantasannya. Sejatinya perwujudan pemerintah yang baik dan bersih tergantung pada efektivitas penegakan hukum dalam penanggulangan korupsi yang menjadi permasalahan besar bagi negara Indonesia.

Terkait dengan maraknya tindak pidana korupsi, ada beberapa permasalahan kasus korupsi dengan berbagai macam alasan para pelaku kasus korupsi untuk lepas dari tuntutan hukum, terutama dalam hal pengembalian hasil tindak pidana korupsi, seperti halnya kasus dugaan korupsi di salah satu Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) yang berada di Nias Selatan. Dalam hal pengadaan tanah seluas 60.000 m² untuk pembangunan Gedung RSUD tersebut, terdapat penggelembungan harga dari Rp 40.000,00/meter (empat puluh ribu rupiah per meter) menjadi Rp 250.000,00/meter (dua ratus lima puluh ribu per meter). Hal tersebut kemudian menimbulkan kerugian negara

² Pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

yang diduga dilakukan oleh panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Nias Selatan Tahun Anggaran 2012.³

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) atas laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2012 pada tanggal 4 Juli 2013, disebutkan bahwa tindak pidana yang dilakukan oleh para terangka menimbulkan kerugian negara berupa kemahalan harga sebesar Rp5.127.386.500,00 (lima miliar seratus dua puluh tujuh juta tiga ratus delapan puluh enam lima ratus rupiah).⁴

Terkait dengan tindak pidana tersebut telah dilakukan ekspos pada tanggal 29 Oktober 2013. Hasil ekspos perkara tersebut mengungkapkan bahwa pihak kejaksaan telah menerbitkan Surat Perintah Penyidikan atas nama Tersangka Ir.Lakhomizaro Zebua, Ir. Norododo Sarumaha, MM., Warisan Ndruru, SH., Monasduk Duha, SE., MM., Meniati Dakho S.Pd., dan Fohalawo Laila, S.H. Selain melakukan ekspos terhadap para tersangka di atas pada tanggal 20 Februari 2014, Tim Penyidik Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara juga telah melakukan ekspos di Kejaksaan Agung Republik Indonesia di hadapan Jaksa Agung Muda Tindak pidana khusus (Jampidsus). Hasil ekspos gelar perkara sepakat untuk menetapkan Bupati Nias Selatan, Idealisman Dachi, sebagai tersangka dalam kasus dugaan korupsi pengadaan tanah RSUD Nias Selatan.⁵

³ Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 52/Pra.Pid/2015/PN.MDn, tanggal 22 Oktober 2015, hlm. 3.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

Setelah berjalannya penyidikan pada bulan Agustus 2015, BPK-RI Perwakilan Provinsi Sumatera Utara menerangkan bahwa terhadap adanya kerugian Daerah atas Pengadaan Tanah RSUD sebesar Rp5.127.386.500,00 (Lima miliar seratus dua puluh tujuh juta tiga ratus delapan puluh enam lima ratus rupiah) telah ditindaklanjuti oleh pihak ketiga atas nama Firman Adil Dachi dengan menyetorkan uang ke kas negara sejumlah Rp7. 212. 386.500,00 (tujuh miliar dua ratus dua belas juta tiga ratus delapan puluh enam lima ratus rupiah) pada tanggal 4 November 2013.⁶

Setelah proses pemeriksaan perkara, Tim Penyidik Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) pada tanggal 11 Agustus 2015 dengan alasan tidak cukup bukti karena kerugian keuangan negara telah dikembalikan. Sementara keterlibatan para tersangka terhadap kasus dugaan korupsi telah terlihat dengan jelas sebagaimana termuat dalam Nota Dinas dari Tim Penyidik Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara tertanggal 24 Februari 2014 yang ditujukan kepada Asisten Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara.⁷

Kemudian kasus lainnya adalah kasus Korupsi Dana Hibah Persiba Bantul sebesar Rp12.500.000.000,00 (dua belah miliar lima ratus juta rupiah) yang melibatkan mantan Bupati Bantul yaitu Idham Samawi. Penetapan terangka oleh Kejaksaan Tinggi DIY berdasarkan hasil penyelidikan yang dilakukan sejak awal 2013 setelah dilakukan gelar perkara oleh Tim Penyidik pada Kamis, 18 Juli 2013, ditemukan adanya alat bukti yang cukup. Sehingga

⁶ *Ibid*, hlm 4-5.

⁷ *Ibid*, hlm. 5-6.

Pimpinan Kejaksaan Tinggi DIY langsung meningkatkan proses hukum ke tahap penyidikan beserta dengan penetapan Idham Samawi dan Edi sebagai tersangka kasus dugaan korupsi dana hibah Persiba Bantul. Dari hasil gelar perkara yang dilakukan bersama dengan Tim penyidik menyimpulkan adanya proses pencairan dana hibah yang tidak sesuai ketentuan dan penggunaan dana di luar peruntukan.⁸

Berdasarkan informasi yang berhasil dihimpun dari Kejati DIY, Idham dan Edi diduga bertanggung jawab dalam kasus dugaan korupsi dana hibah Persiba Bantul pada 2011 lalu. Pada saat itu, Persiba memperoleh bantuan dana hibah dari APBD dan APBD Perubahan, masing-masing sebesar Rp8.000.000.000,00 (delapan miliar rupiah) dan Rp4.500.000.000,00 (empat miliar lima ratus rupiah). Akan tetapi, dana hibah yang seharusnya untuk biaya mengikuti kompetisi devisi utama PSSI 2011-2012 justru digunakan di luar peruntukannya. Kejati DIY pun meyakini dalam kasus tersebut terdapat pelanggaran dan menimbulkan kerugian negara. Oleh karena itu, Ketua Kejaksaan Tinggi DIY menaikkan proses hukum ke tahap penyidikan dan membentuk Tim Penyidik Pidana Khusus yang terdiri dari 7 orang untuk kasus dugaan korupsi dana hibah persiba Bantul.⁹

Dapat dilihat adanya problematika yang ditimbulkan dari beberapa kasus tersebut, yakni tentang permasalahan pengembalian kerugian negara oleh para tersangka korupsi yang dilakukan pada tahap penyidikan dan kemudian dikeluarkan SP3 oleh pihak Kejaksaan tinggi dengan dengan berbagai macam

⁸ <http://yogyakarta.bpk.go.id/?p=5853>, diakses pada tanggal 9 oktober 2016, pukul 12.41 WIB.

⁹ *Ibid.*

dalihnya. Akibat dari dikeluarkannya SP3 tersebut yaitu proses penyidikan dihentikan walaupun perbuatan yang dilakukan oleh para pelaku korupsi telah dengan jelas terbukti.

Dari beberapa uraian kasus yang telah penulis jabarkan di atas dapat diketahui adanya pertentangan terhadap Pasal 4 UU PTPK. yang menjelaskan bahwa, "Pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3."¹⁰ Sebagaimana termaksud dalam pasal tersebut, telah jelas dinyatakan bahwa upaya pengembalian kerugian keuangan negara dari para pelaku korupsi tidak menghapus sanksi pidana namun hanya sebagai faktor peringan saja apabila para pelaku korupsi dengan itikad baik mengembalikan kerugian keuangan negara tersebut.

Berdasarkan permasalahan di atas, maka penulis akan mengkaji bagaimana implikasi pengembalian kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum administrasi dan hukum pidana. Kemudian, lingkup permasalahan yang hendak diteliti lebih khusus adalah mengenai apakah pengembalian kerugian keuangan negara dapat dijadikan dasar penghentian penyidikan dikaji dari Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana korupsi.

¹⁰ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kemudian telah dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 4 PTPK bahwa, "Apabila telah memenuhi unsur-unsur pasal yang dimaksud, maka pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku tindak pidana tersebut."¹⁰

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implikasi pengembalian kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum administrasi negara dan hukum pidana?
2. Apakah pengembalian kerugian keuangan negara dapat dijadikan dasar penghentian penyidikan dikaji dari pasal 4 undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi?

C. Tujuan penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana implikasi pengembalian kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum administrasi dan hukum pidana.
2. Untuk mengetahui apakah pengembalian kerugian keuangan negara dapat dijadikan dasar penghentian penyidikan dikaji dari pasal 4 undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Praktis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan para praktisi hukum dan masyarakat untuk memecahkan permasalahan-permasalahan sejenis dalam beracara pada kasus-kasus pidana untuk mencari jalan keluar.

2. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini berguna untuk mengembangkan pengetahuan bidang ilmu hukum dengan mengkaji fakta dan gejala hukum yang terjadi di masyarakat sehingga ilmu hukum dapat menjelaskan hukum dalam realita sosial agar dapat diterapkan oleh aparat penegak hukum sebagai upaya mengatasi permasalahan hukum yang dimaksud.

E. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan umum tentang tindak pidana korupsi

Suatu pengertian perbuatan pidana yang dikemukakan oleh seorang ahli yakni Moeljatno yang menyatakan bahwa perbuatan pidana merupakan suatu perbuatan yang dilarang dan disertai dengan ancaman (sanksi) pidana tertentu terhadap siapa saja yang melanggar larangan tersebut.¹¹ Perbuatan tersebut juga harus dirasakan oleh masyarakat sebagai suatu hambatan tata pergaulan yang dicita-citakan oleh masyarakat.

Ketika dikatakan bahwa perbuatan pidana merupakan suatu perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana terhadap siapa saja yang melakukannya, maka unsur-unsur perbuatan pidana meliputi beberapa hal. Pertama perbuatan itu dapat berwujud suatu kelakukaan baik aktif maupun pasif yang dapat berakibat pada timbulnya suatu hal atau keadaan yang dilarang oleh hukum. Kedua, kelakuan dan akibat yang ditimbulkan harus bersifat melawan hukum baik dalam pengertiannya yang formil maupun yang materiil. Ketiga, adanya hal-hal atau keadaan tertentu yang menyertai terjadinya kelakuan dan akibat yang dilarang oleh hukum. Dalam unsur yang ketiga ini terikat dengan beberapa hal yang wujudnya berbeda-beda sesuai dengan ketentuan pasal hukum pidana yang ada dalam undang-undang.¹²

Pemikiran Lord Acton mengenai korupsi yang sangat terkenal bagi kalangan hukum adalah *“kekuasaan cenderung untuk korupsi dan*

¹¹ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2015, hlm. 2

¹² Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 100.

kekuasaan yang absolute cenderung untuk dikorupsi". Korupsi absolut sengaja di kutip untuk mengingatkan bahwa kekuasaan sangat rentan terhadap korupsi. Apabila dilihat dari segi peristilahan, kata 'korupsi' berasal dari bahasa latin *corruptio* atau menurut *Webster Student Dictionary* adalah *corruption*. Istilah lain menyebutkan bahwa *corruptio* itu berasal pula dari kata *corrumpere*, suatu kata latin yang lebih tua¹³. Pemaknaan korupsi dari berbagai negara mengandung penyebutan makna korupsi dari berbagai negara memang berbeda-beda namun jika diartikan maka terdapat persamaan makna. Di Indonesia sendiri kata korupsi berasal dari bahasa belanda yaitu "*corruptio*".

Pengertian Korupsi seorang ahli yakni menurut Subekti adalah suatu tindak pidana yang memperkaya diri yang secara langsung merugikan negara. Jadi, unsur dalam perbuatan korupsi meliputi dua aspek. Aspek yang memperkaya diri dengan menggunakan kedudukannya dan aspek penggunaan uang negara untuk kepentingannya.¹⁴ Sebagaimana pasal 1 UU Nomor 24/Prp/1960 yang hanya menyebutkan bahwa salah satu jenis tindak pidana adalah tindak pidana korupsi, namun pasal tersebut tidak menjelaskan mengenai definisi dari korupsi tersebut.

Mengenai permasalahan korupsi terdapat unsur-unsur tindak pidana korupsi menurut pasal 2 ayat (1) UU PTPK yakni merupakan setiap orang, melawan hukum, memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu

¹³Andi Hamzah, *Korupsi Di Indonesia*, Gramedia Pustaka utama, Jakarta, 1984, hlm. 7. Sebagaimana Dikutip dari Dani Krisnawati, *Hukum Pidana Khusus*, Pena Pundi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 31.

¹⁴Muzadi, *Menuju Indonesia Baru, Strategi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Bayumedia Publishing, Malang, 2004, hlm.22

korporasi, dapat merugikan keuangan negara. Terkait dengan subjek hukum tindak pidana korupsi yang salah satunya adalah individu, regulasi yang mengatur mengenai individu dalam UU No. 31 Tahun 1999 tidak hanya mengatur mengenai individu sebagai subjek hukum pidana, tapi juga mengatur mengenai individu yang menduduki suatu jabatan dalam pemerintahan. Jabatan-jabatan pemerintahan selaku penyelenggara kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan banyak dan beragam, bahkan dalam praktik pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan tidak semata-mata dijalankan oleh jabatan pemerintahan yang telah dikenal secara konvensional seperti instansi-instansi pemerintah, tetapi juga oleh badan-badan swasta.¹⁵

Jabatan pemerintah dan pejabat yang mendapatkan tugas dan wewenang berdasarkan hukum publik, sehingga dapat menjalankan berbagai aktivitasnya tunduk pada ketentuan hukum publik, khususnya hukum administrasi negara. Begitu pula ketika timbul suatu persoalan hukum atau sengketa, maka penyelesaiannya didasarkan pada hukum administrasi negara. Namun, ketika lebih lanjut persoalan hukum atau sengketa tersebut berdampak terhadap tindak pidana khususnya tindak pidana korupsi, maka penyelesaiannya didasarkan pada hukum pidana. Dasar pertimbangannya adalah dalam hukum pidana yang mempertanggungjawabkan perbuatan adalah individu dari pelakunya dalam hal ini pejabat yang mendapatkan tugas dan wewenang berdasarkan hukum publik.¹⁶

¹⁵ Firman Wijaya, *Pengadilan Korupsi Teori dan Praktik*, Cetakan Pertama, Penaku, Jakarta, 2008, hlm. 14.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 17.

Latar belakang munculnya beberapa peraturan tentang pemberantasan korupsi setelah KUHP dirasa tidak mampu lagi menjerat pelaku kejahatan korupsi, peraturan perundang-undangan yang memiliki dasar penanggulangan kejahatan ini telah silih berganti upaya perbaikan yang menyangkut perumusan delik, perluasan perbuatan, perluasan subyek delik, maupun hukum acara agar mampu menjangkau pelaku korupsi telah dilakukan. Hal tersebut dikarenakan sudah meluasnya kejahatan korupsi di Indonesia setidaknya dapat dilihat tindak pidana korupsi tersebut telah dilakukan secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara yang luar biasa, dengan demikian pemberantasan korupsi harus dilakukan dengan cara yang khusus.¹⁷ Berkaitan dengan markanya kasus korupsi di Indonesia akan menimbulkan kerugian negara yang berakibat pada terancamnya stabilitas ekonomi. Sebab salah satu unsur tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 dan 3 ialah adanya kerugian negara.

2. Konsep Kerugian keuangan Negara

Terhadap kerugian keuangan negara dirasa terlebih dahulu diperlukan juga adanya kejelasan definisi secara yuridis mengenai pengertian kerugian keuangan negara. Tidak adanya sinkronisasi perundang-undangan di Indonesia ini menyebabkan definisi atau pengertian “kerugian keuangan negara” menjadi saling tumpang tindih. Hal ini berimplikasi semakin

¹⁷ Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia publishing, Jawa timur, 2005, hlm. 38.

terbukanya peluang penafsiran terhadap suatu perbuatan yang dianggap melawaan hukum, sehingga menjadi penyebab ketidakpastian hukum.¹⁸ Kerugian negara yang ditimbulkan dari akibat perbuatan tindak pidana korupsi yang dimaksud adalah adanya kerugian yang ditimbulkan pada keuangan negara.

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

Di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pengertian yuridis, pengertian korupsi tidak hanya terbatas kepada perbuatan yang memenuhi rumusan delik dapat merugikan keuangan negara, tetapi meliputi juga perbuatan-perbuatan yang memenuhi rumusan delik yang merugikan masyarakat atau orang perseorangan.

Mengenai unsur “kerugian keuangan negara” aparat penegak hukum bekerja sama dengan instansi terkait yaitu BPK atau BPK yang membantu penyidik menghitung kerugian negara. Apabila hasil audit BPK atau BPK

¹⁸ Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 150.

¹⁹ *Ibid*, Hlm. 151.

ini sudah mengarah pada adanya perbuatan “melawan hukum” maka hal tersebut semestinya bukan lagi kewenangan BPK atau BPKP untuk melakukan penyidikan terhadap hasil audit tersebut. Karena kewenangan BPK atau BPKP dalam melakukan audit adalah dalam zona *accounting*, sehingga tidak perlu jauh sampai mencari adanya perbuatan melawan hukum atau tidak, karna itu merupakan kewenangan penyidik dan penuntut umum dalam hal unsur “kerugian keuangan negara”. Konstruksi pasal 2 ayat (1) UU nomor 31 Tahun 1999 dihubungkan dengan UU nomor 1 Tahun 2004 harus dilihat secara komprehensif, dengan mengkaji sejauh mana hubungan pengembalian kerugian negara dengan perbuatan melawan hukum yang dilakukan.

Namun demikian adakalanya dalam praktek peradilan korupsi sering ditemukan adanya kesulitan dalam hal pembuktian seperti halnya telah terbukti unsur “kerugian keuangan negara” namun, unsur memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi (Pasal 2 ayat (1)), atau unsur “menguntungkan diri atau orang lain atau suatu korporasi” tidak terbukti. Hal tersebut yang sering dijadikan suatu alasan dalam penghentian perkara korupsi pada tingkat penyidikan. Hal yang demikian seperti ini dapat menghambat proses penegakan hukum. Semestinya dengan terbuक्तinya unsur kerugian keuangan negara, berarti telah ada uang atau kekayaan negara yang hilang. Hal tersebut memastikan bahwa tersangka telah memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, dengan uang atau kekayaan negara yang telah terbukti hilangnya tadi. Dengan demikian

terbuktnya unsur kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, dapat dikatakan bahwa unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, atau telah menguntungkan diri atau orang lain atau suatu korporasi, juga telah dapat dibuktikan.²⁰

3. Proses penyidikan menurut sistematika KUHAP

Penyidikan dan Perintah Penghentian Penyidikan merupakan proses dalam hukum acara pidana di Indonesia ketentuan mengenai hal tersebut merujuk pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Menurut Pasal 1 butir 2 penyidikan dimaknai sebagai “Serangkaian tindak Penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.”²¹ Sementara menurut penjelasan Undang-Undang No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Kejaksaan berwenang melakukan penyidikan pada tindak pidana tertentu, seperti tindak pidana terhadap Hak Asasi Manusia dan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu berdasarkan pasal 6 Undang-Undang No. 30 tahun 2002 tentang KPK dinyatakan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan penyidik dalam perkara tindak pidana korupsi.

Dalam proses beracara pidana setiap penyidikan tidak tertutup kemungkinan suatu saat dapat menemukan jalan buntu sehingga tidak

²⁰ <http://www.kejari-jakbar.go.id/index.php/component/k2/item/236-permasalahan-seputar-kerugian-keuangan-negara-tinjauan-dari-perspektif-pembuktian-hukum-pidana>, diakses pada tanggal 10 Oktober 2016, pukul 23.40.

²¹Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

mungkin lagi melanjutkan penyidikan. Dalam situasi demikian, penyidik diberi kewenangan untuk melakukan penghentian penyidikan, Hal ini tercantum dalam Pasal 109 ayat (2) KUHAP yang menyatakan bahwa: “Dalam hal penyidik menghentikan penyidikan karena tidak cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik memberitahukan hal itu kepada Penuntut Umum, tersangka atau keluarganya”.

Berdasarkan Pasal 109 ayat (2) KUHAP tersebut setiap penghentian penyidikan yang dilakukan pihak penyidik secara resmi dimana penyidik harus menerbitkan suatu Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3),²² Surat Perintah Penghentian Penyidikan adalah surat perintah yang dikeluarkan oleh Penyidik sebagai bukti telah dihentikannya penyidikan suatu tindak pidana.

Sementara yang dimaksud dengan penghentian penyidikan adalah tindakan penyidik menghentikan penyidikan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana karena untuk membuat suatu terang peristiwa yang diduga dan menentukan pelaku sebagai tersangkanya tidak terdapat cukup bukti atau dari hasil penyidikan diketahui bahwa peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum.²³

Terhadap suatu penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan, dalam arti penghentian

²² Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Pidana Normatif, Teoritis, Praktis Dan Permasalahannya*, P.T. Alumni, Bandung, 2007, hlm. 54.

²³ Harun M. Husein, *Penyidikan Dan Penentuan Dalam Proses Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm.311.

penyidikan yang dilakukan berdasarkan pada kenyataan-kenyataan dan oleh hukum memang harus dihentikan. Seseorang yang disangka telah melakukan perbuatan pidana, kemudian dihentikan penyidikannya, diberi hak oleh undang-undang untuk dapat:

- a. Mengajukan permintaan kepada Ketua Pengadilan Negeri untuk memeriksa sah atau tidaknya penghentian penyidikan yang telah dilakukan oleh penyidik terhadap dirinya yang dapat diajukan oleh penyidik atau penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan (pasal 80 KUHAP)
- b. Mengajukan permintaan kepada Ketua Pengadilan Negeri untuk mendapatkan permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi akibat tidak sahnya penangkapan atau penahanan atau akibat sahnya penghentian penyidikan atau penuntutan yang dapat diajukan oleh penyidik atau penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan (pasal 81 KUHAP)

Menurut P.A.F. Lamintang, adanya ketentuan undang-undang seperti yang dimaksudkan di atas merupakan peringatan bagi penyidik untuk bersikap hati-hati dalam melakukan suatu penyidikan, yaitu:

- a. Bahwa sebelum melakukan penyidikan terhadap seseorang penyidik harus benar-benar yakin bahwa orang tersebut telah melakukan suatu tindak pidana, berdasarkan bukti-bukti pendahuluan yang telah berhasil dikumpulkan oleh penyelidik.

- b. Bahwa penyidik harus yakin, yaitu apabila ia sekali telah memulai dengan penyidikannya, tersangka secara pasti akan dapat diajukan ke pengadilan untuk diadili.
- c. Bahwa penyidik harus yakin terlebih dahulu bahwa bukti-bukti atau saksi-saksi yang dapat dipergunakan untuk membuktikan kesalahan tersangka secara pasti akan dapat diperoleh.²⁴

F. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini secara keseluruhan dirinci sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Mengacu pada tradisi penelitian hukum, yakni penelitian hukum normatif, yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif yang dikaji dalam penelitian skripsi ini adalah suatu proses menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.²⁵ Adapun yang diteliti dan dikaji dalam penulisan ini adalah pasal-pasal dan proses penerapan pasal terkait dengan suatu peristiwa atau permasalahan yang terjadi dalam kasus tindak pidana korupsi terkait dengan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3).

2. Obyek Penelitian

Adapun yang menjadi obyek penelitian dari penulisan skripsi ini ialah bagaimana implikasi pengembalian kerugian keuangan negara dalam

²⁴ Rusli Muhammad, *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hal. 66-67

²⁵ Peter Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 35.

perspektif hukum administrasi negara dan hukum pidana. serta apakah pengembalian kerugian keuangan negara dapat dijadikan dasar penghentian penyidikan dikaji dari Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

3. Narasumber

Narasumber terkait dengan penelitian ini adalah pihak yang dapat memberikan keterangan atau pendapat berdasarkan kompetensi ilmu yang dimiliki yakni akademisi hukum dan praktisi hukum.

4. Bahan Hukum

Bahan Hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, meliputi:

- a. Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis. Adapun bahan hukum primer tersebut di antaranya: Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang -Undangan Nomor 20 tahun 2001 tentang Tindak Pidana Pemberantasan Korupsi, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- b. Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti buku-buku yang terkait dengan

judul penulis, literatur, jurnal hukum, hasil wawancara serta hasil penelitian pendahuluan.

- c. Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum yang mampu memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer maupun sekunder, seperti kamus Bahasa Indonesia maupun bahasa asing; kamus hukum, internet, serta ensiklopedia.

5. Cara Pengumpulan Bahan Hukum

- a. Studi dokumen, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penelitian. Dalam hal ini penulis menggunakan putusan pengadilan mengenai tindak pidana korupsi, permasalahan hukum terkait korupsi dan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tindak pidana korupsi.
- b. Studi pustaka, yakni dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum, dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.
- c. Wawancara, yakni dengan mengajukan kepada narasumber baik secara bebas maupun terpimpin. Narasumber dalam hal ini adalah akademisi hukum dan praktisi hukum.

6. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- a. Pendekatan perundang-undangan (yuridis) yaitu pendekatan penelitian. Yang dilakukan dengan menelaah beberapa undang-undang dan regulasi

yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian;²⁶ dan

- b. Pendekatan konseptual (yuridis normatif) yaitu pendekatan penelitian yang beranjak dari perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum,²⁷ dan dalam pendekatan konseptual penulis merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan para ahli hukum ataupun doktrin-doktrin hukum.²⁸

7. Analisis Bahan Hukum

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode analisis deskriptif-kualitatif. Metode analisis data kualitatif lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta pada dinamika hubungan antarfenomena yang diamati, dengan menggunakan logika ilmiah. Cara pengolahan data kualitatif ini dilakukan dengan cara mengelompokkan dan memilih data dari hasil penelitian yang relevan dan sesuai dengan tujuan penelitian. Dari pengelompokan dan pemilihan tersebut kemudian data dicocokkan dengan permasalahan yang diteliti menurut kualitas kebenarannya sehingga dapat digunakan untuk memberikan jawaban atas permasalahan penelitian.²⁹

²⁶ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 302.

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, Hlm. 95.

²⁸ Naskah Akademik RU Hukum Acara perdata yang disusun oleh Dyah Octorina Susanti dan A'an Efendi dalam bukunya berjudul *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 155.

²⁹ M Syamudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 133-134.

Berdasarkan analisis tersebut, akan diungkap permasalahan, kelebihan, kekurangan, manfaat, dan/atau ketimpangan antara *das sollen* dan *das sein*. Permasalahan yang ditemui tersebut nantinya dicari alternatif solusinya.

8. Kerangka Skripsi

Guna dapat dipahaminya penulisan skripsi ini, maka kerangka skripsi ini dibagi menjadi empat bab. Masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab. Adapun bab-bab tersebut meliputi:

a. Bab I: Pendahuluan

Bab ini mencoba memaparkan suatu gambaran yang masih bersifat umum mengenai permasalahan yang hendak dikaji. Bab 1 meliputi latar belakang masalah yang berisi pertimbangan alasan pemilihan judul. Di samping itu dilanjutkan dengan rumusan masalah, tujuan penelitian, kemudian manfaat penelitian dan tinjauan kepustakaan. Setelah itu akan dikemukakan metode penelitian. Sebagai akhir dari bab ini akan diuraikan mengenai kerangka skripsi ini.

b. Bab II: Tinjauan Pustaka

Pada bagian bab ini akan dikemukakan pendekatan secara teoritik terhadap kerangka dasar yang diangkat, yaitu mengenai peraturan perundangan serta literatur lain mengenai tinjauan umum tentang tindak pidana korupsi, peraturan perundang-undangan mengenai korupsi dan perundang-undangan terkait dengan kerugian keuangan negara, konsep kerugian keuangan negara, konsep pengembalian kerugian keuangan

negara, proses Penyidikan dalam tindak pidana korupsi dan Surat Perintah Penghentian Penyidikan dalam tindak pidana korupsi.

c. Bab III: Pembahasan

Pada Bab ini penulis akan menjabarkan dan menjawab rumusan permasalahan yang hendak dikaji, yakni bagaimana implikasi pengembalian kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum administrasi negara dan hukum pidana, serta apakah pengembalian kerugian keuangan negara dapat dijadikan dasar penghentian penyidikan dikaji dari Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana korupsi.

d. Bab IV: Penutup

Pada bagian penutup ini akan diuraikan kesimpulan atas pembahasan dan saran. Dimana penulis menarik kesimpulan dari apa yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya serta memberikan saran-saran berdasarkan hasil penelitian yang diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan.