

**TESIS**

**PENYITAAN BERBASIS PROPERTI SEBAGAI UPAYA PENGEMBALIAN  
KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI**

***PROPERTY-BASED CONFISCATION AS AN EFFORT TO RECOVER  
STATE FINANCIAL LOSSES IN CRIMINAL ACTS OF CORRUPTION***



Oleh:

**MUSFIRATUL ILMI  
B012201013**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**HALAMAN JUDUL**

**PENYITAAN BERBASIS PROPERTI SEBAGAI UPAYA PENGEMBALIAN  
KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

**MUSFIRATUL ILMI**

**B012201013**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

TESIS

PENYITAAN BERBASIS PROPERTI SEBAGAI UPAYA  
PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA  
DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI

Disusun dan diajukan oleh

**MUSFIRATUL ILMI**

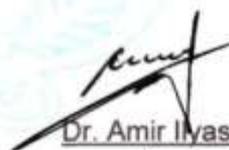
Nomor Pokok B012201013

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian  
Tesis Pada tanggal 3 Agustus 2022  
dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

Menyetujui  
Komisi Penasihat,



Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H  
Ketua



Dr. Amir Ilyas, S.H., M.H  
Anggota

Ketua Program Studi S2  
Ilmu Hukum



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.



Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Musfiratul Ilmi  
NIM : B012201013  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **PENYITAAN BERBASIS PROPERTI SEBAGAI UPAYA PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar,

Yang membuat pernyataan

A 10,000 Rupiah Indonesian banknote is shown with a signature over it. The signature is in black ink and appears to be 'Musfiratul Ilmi'. The banknote features the Garuda Pancasila emblem and the text 'REPUBLIK INDONESIA', '10000', and 'METAL TEMPER'. The serial number '3517AJX967764108' is visible at the bottom left of the note.

**MUSFIRATUL ILMI**  
NIM. B012201013

## UCAPAN TERIMA KASIH



Alhamdulillah, puji syukur kehadiran Allah SWT. berkat limpahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis berupa tesis sebagai salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Hukum. Shalawat serta salam semoga selalu tercurah atas junjungan Baginda Rasulullah Muhammad SAW. serta keluarga dan para sahabatnya. Beliauah Nabi yang telah membawa umatnya dari alam yang gelap gulita menuju alam yang terang benderang dengan perantaraan agama islam.

Penulisan tesis dengan judul **PENYITAAN BERBASIS PROPERTI SEBAGAI UPAYA PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI** merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi guna memperoleh gelar Magister Hukum.

Dalam penulisan tesis, penulis banyak mengalami hambatan namun, berkat doa dan dukungan keluarga serta teman-teman sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, penghargaan dan ucapan terima kasih dengan setulus hati penulis sampaikan kepada keluarga besar terutama kedua orang tua yang sangat penulis sayangi yaitu **Alyas, S.Sos** dan **Hasnawati P** serta adik kandung penulis **Mufidah Hasanah** yang senantiasa memanjatkan doa, memberi dukungan dan membangkitkan semangat penulis sehingga segala kendala dan hambatan yang dialami penulis dapat terselesaikan.

Selain itu, penulis menyampaikan terima kasih kepada dosen pembimbing utama Bapak **Dr. Syamsuddin Muchtar S.H.,M.H.** dan dosen pembimbing pendamping **Dr. Amir Ilyas, S.H., M.H.**, yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran dengan sabar dan ikhlas untuk membimbing penulis, memberi saran, arahan, serta motivasi yang sangat bermanfaat untuk penulis dalam penyusunan tesis. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan khusus untuk dosen penulis dalam jenjang

pendidikan strata satu (S1) yang masih senantiasa memberi saran kepada penulis **Bapak. Dr. H. Ridwan Tahir, S.H., M.H.**

Melalui kata pengantar ini, penulis juga ingin menyampaikan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.,M.A.P., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Prof. Dr. H. M. Said Karim, S.H., M.H., CLA, Prof. Dr. Syukri Akub, S.H., M.H., dan Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H., selaku tim penguji yang telah memberi saran dan masukan kepada penulis demi kelancaran penulisan tesis ini.
4. Para dosen dan civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
5. Jaksa dan Staf pada Kejaksaan Negeri Makassar, ASN dan staf Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan serta ASN dan staf Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan yang telah bersedia menjadi responden dan telah berkontribusi pada penyelesaian penelitian ini.
6. Kakek Nenek yang disayangi penulis yakni La Padang dan I hana.
7. Sepupu Penulis yaitu Mutmainnah, Syawaliah Qamariah, Mutia Ramadhani, Abid Arkhamullah, Ibaad Asrafullah, Adiba Israfillah, Nur Afif Fathunnaja, dan Nurul Aqila Tabsyirah serta si kecil Muhammad Ghibran Al-Mubarak yang telah menjadi penyemangat penulis dalam penyelesaian tesis ini.
8. Tante penulis yakni Sahrah, Salmiati, Hasmiah, S.Pd serta Om Rustan yang selalu memberi dukungan, nasihat dan semangat kepada penulis.
9. Teman Dearest dan ACRO yang selalu memberi semangat kepada penulis.
10. Teman seperjuangan penulis yakni Andi Janatul Mawah, Sp.Kep, Resky Arsita, S.H, Sri Aero Aurora,S.H, Rivad Achmad Fahrezi

Abdullah, S.H, dan Fachri Muhammad B, S.H yang telah membantu penulis selama mengenyam pendidikan di Universitas Hasanuddin.

11. Teman-teman Vanilla terkhusus untuk Kak Dede, Kak Anggara, Kak Musyafir, Kak Nadya, Kak Fadel, dan Kak Galuh yang senantiasa menjadi penolong bagi penulis.

Semoga tesis ini dapat menjadi karya yang bermanfaat bagi pembaca, khususnya untuk penulis sendiri dengan harapan dapat menambah pengetahuan serta sebagai dasar untuk penelitian di masa yang akan datang. Sesungguhnya penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna, untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari pembaca demi kesempurnaan tulisan ini. Semoga Allah SWT. senantiasa mencurahkan rahmat dan ridho-Nya di setiap langkah kita sekalian. Aamiin.

**Makassar, Agustus 2022**

**Penulis**  
**Musfiratul Iلمي**

## ABSTRAK

Musfiratul Ilmi, Penyitaan Berbasis Properti Sebagai Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi, Dibimbing oleh Syamsuddin Muchtar dan Amir Ilyas

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis siapa yang berhak menentukan kerugian keuangan negara serta penerapan pengembalian kerugian keuangan negara dengan berbasis properti.

Penelitian ini adalah penelitian empiris dengan lokasi penelitian meliputi Kejaksaan Negeri Makassar, Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan Provinsi Sulawesi Selatan, serta Inspektorat Provinsi Sulawesi Selatan. Jenis dan sumber data yang digunakan yaitu data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data adalah penelitian lapangan melalui wawancara dan penelitian kepustakaan dengan menganalisis tiga putusan pengadilan. Teknik analisis data yakni analisis data kualitatif.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa: (1) Badan Pemeriksa Keuangan adalah satu-satunya institusi yang berhak mendeklarasikan adanya kerugian keuangan negara tetapi, penghitungan dapat dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan serta Inspektorat. (2) Eksekusi penyitaan berbasis properti hanya digunakan untuk pembuktian dalam proses persidangan. Hal ini berarti, penyitaan berbasis nilai yang diterapkan dalam putusan majelis hakim namun belum dapat diimplementasikan oleh eksekutor karena dalam praktiknya, pengembalian kerugian keuangan negara masih bersifat pilihan yang dalam hal ini dapat digantikan dengan pidana penjara.

Kata Kunci: Kerugian Negara; Korupsi; Penyitaan; Properti.

## **ABSTRACT**

Musfiratul Iلمي, Property-Based Confiscation as an Effort to Recover State Financial Losses in Corruption Crimes, Supervised by Syamsuddin Muchtar and Amir Ilyas

This study aims to analyze who has the right to determine state financial losses and the application of property-based returns to state financial losses.

This research is an empirical research with research locations covering the State Attorney Makassar, the State Development Audit Agency of South Sulawesi, and the Inspectorate of South Sulawesi. The types and sources of data used are primary data and secondary data. Data collection techniques are field research through interviews and library research by analyzing three court decisions. Data analysis technique is qualitative data analysis.

The results of the study are: (1) Indonesian Audit Board is the only institution that has the right to declare a state financial loss, however, the calculation can be carried out by the State Development Audit Agency and the Inspectorate. (2) Property-based confiscation is only used for evidence in court proceedings. This means that value-based confiscation is applied in the judge's decision but cannot be implemented by the executor because in practice, the return of state financial losses is still optional which in this case can be replaced with imprisonment.

Keywords: State Losses; Corruption; Confiscate Assets; Property.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
UCAPAN TERIMA KASIH.....	v
ABSTRAK .....	viii
ABSTRACT .....	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Orisinalitas Penelitian .....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>14</b>
A. Landasan Teori.....	14
1. Teori Negara Kesejahteraan ( <i>Welfare State</i> ).....	14
2. Teori Analisis Ekonomi Terhadap Hukum ( <i>Economic Analysis of Law</i> ) .....	18
3. Teori Pengembalian Aset .....	22
B. Pengertian Tindak Pidana Korupsi .....	26
C. Jenis Tindak Pidana Korupsi .....	32
D. Pengertian Kerugian Keuangan Negara.....	42
E. Sejarah Pengembalian Kerugian Keuangan Negara di Indonesia.....	47
F. Pengertian Properti dan Nilai.....	49

G. Sistem Penyitaan.....	54
H. Kerangka Pikir .....	66
I. Definisi Operasional .....	70
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>73</b>
A. Tipe Penelitian.....	73
B. Jenis dan Sumber Data .....	73
C. Lokasi Penelitian .....	75
D. Teknik Pengumpulan Data .....	76
E. Teknik Analisis Data .....	76
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>77</b>
A. Cara Menentukan Nilai Kerugian Keuangan Negara.....	77
B. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Melalui Penyitaan Berbasis Properti .....	85
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>130</b>
A. Kesimpulan.....	130
B. Saran.....	131
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>132</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>137</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1 Perbedaan Antara Perampasan Berdasarkan Tuntutan Pidana dengan Perampasan Perdata .....	57
Tabel 2 Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi .....	110
Tabel 3 Hasil Langsung Tindak Pidana Korupsi .....	114
Tabel 4 Barang Bukti Operasi Tangkap Tangan KPK.....	117
Tabel 5 Daftar Aset yang Dilelang .....	118
Tabel 6 Daftar Hibah dan Penetapan Status Penggunaan (PSP).....	119
Tabel 7 Data Tindak Pidana Korupsi dan Uang Pengganti.....	125

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara yang masih berada pada peringkat bawah dalam hal tindak pidana korupsi. Berdasarkan *Corruption Perception Index* tahun 2020, Indonesia berada pada peringkat 102 dari 180 negara yang diteliti dengan nilai 37 berdasarkan skala 0 sampai 100. Nilai Indonesia turun tiga poin dari tahun 2019 yaitu 40 dan mengalami peningkatan kembali pada tahun 2021 yakni dengan nilai 38 dan berada pada peringkat 96 dari 180 negara.<sup>1</sup> Berikut gambaran terkait perubahan skor Indonesia yang diperoleh berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Transparency Internasional<sup>2</sup> mulai tahun 2012 hingga 2021:

#### Score changes 2012 - 2021



Sumber: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/idn>

<sup>1</sup> Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh *Transparency International the Global Coalition Against Corruption*, dalam *Corruption Perception Index* tahun 2021, dalam <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/idn>, diakses pada 2 Maret 2022

<sup>2</sup> Transparency Internasional yaitu gerakan global yang bersifat independen (non-pemerintah) yang bekerja lebih dari 100 negara untuk mengakhiri ketidakadilan korupsi dan fokus pada masalah dengan dampak terbesar pada kehidupan yang memiliki misi menghentikan korupsi dan mengkampanyekan transparansi, akuntabilitas, dan integritas di semua tingkatan pada sektor masyarakat dan memiliki visi yakni dunia pemerintah, politik, bisnis, masyarakat sipil, dan kehidupan sehari-hari bebas dari korupsi.

Korupsi adalah sumber segala bencana dan kejahatan (*the roots of all evils*)<sup>3</sup>. Korupsi bukanlah masalah satu negara saja tetapi telah menjadi penyakit terhadap hampir setiap negara di seluruh dunia. Korupsi melemahkan lembaga-lembaga demokrasi, memperlambat pembangunan ekonomi, dan berkontribusi pada ketidakstabilan pemerintah.<sup>4</sup> Berbagai upaya telah dilakukan dalam hal pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Pada tingkat Internasional dan Eropa, pengembangan kebijakan regional dan internasional telah dilakukan contohnya, Belanda disamping adanya kesepakatan tertentu yang diikuti oleh Belanda. Belanda menandatangani *Organization for Economic Cooperatives and Development (OECD) Corruption Convention* pada 17 Desember 1997 dan melakukan ratifikasi pada 12 Januari 2001. *Ratification Bill* dan *Implementation Bill* disahkan pada 13 Desember 2000 dan berlaku 1 Februari 2001. Kedua bill ini disahkan oleh parlemen berkaitan dengan kewajiban menurut *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* dan tiga perjanjian lain tentang mengatasi kecurangan dan korupsi.<sup>5</sup> Selain itu, lahirnya terobosan baru terkait dengan *aset recovery* atau pengembalian aset yang diwajibkan terutama kepada negara

---

<sup>3</sup> Denny Indrayana, *Negeri Para Mafioso: Hukum Di Sarang Korupstor*, Kompas, Jakarta, 2008, hal. 4

<sup>4</sup> Paku Utama, *Memahami Asset Recovery dan Gatekeeper*, Indonesian Legal Roundtable, Jakarta, 2013, hal. 49

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon *At.al*, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2012, hal. 107

berkembang sebagaimana yang tertuang dalam Ketentuan *51 United Nation Conventions Against Corruption, 2003* (UNCAC 2003) yang telah diratifikasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada 21 Maret 2006 menjadi Undang-undang, namun hingga saat ini UNCAC 2003 belum diimplementasikan dalam undang-undang nasional. Inilah yang kemudian menjadi salah satu kekurangan dalam pelaksanaan pengembalian kerugian keuangan negara karena belum ada aturan yang secara khusus mengatur terkait hal tersebut, hanya ada rancangan undang-undang yang belum disahkan.

Sebelum UNCAC 2003 diratifikasi, Indonesia telah memiliki aturan nasional tersendiri dalam hal pencegahan dan pemberantasan korupsi yang masih digunakan hingga saat ini yaitu Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *juncto* Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi selanjutnya disebut UU PTPK. Namun, berbagai ketentuan dalam UU PTPK tersebut belum jelas. Menurut pandangan Eddy OS Hiariej bahwa permasalahan dalam UU PTPK diantaranya yaitu tidak ada sinkronisasi dan harmonisasi perundang-undangan terkait terminologi “keuangan negara”, pihak yang berwenang menentukan kerugian keuangan negara tidak pasti dan yang terakhir adalah terkait dengan pertanyaan apakah kerugian

negara serta-merta harus ada tindak pidana korupsi.<sup>6</sup> Selain itu, masalah yang lain dalam UU PTPK tersebut yakni terkait dengan pengembalian kerugian keuangan negara yang belum diatur dengan jelas, UU tersebut juga belum mengakomodir pengembalian kerugian keuangan negara. Keberhasilan terhadap penanggulangan praktik korupsi disamping sangat tergantung pada ketersediaan instrumen-instrumen hukum berupa ketersediaan aturan main yang jelas, perlu juga suatu komitmen yang jelas dan tegas dari aparat penegak hukum serta tingkat profesionalismenya.<sup>7</sup>

Pada UU PTPK, khususnya dalam Pasal 18 telah diatur terkait dengan pengembalian kerugian negara salah satunya dengan adanya uang pengganti. Selain itu, diatur pula dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2014 tentang Pidana Tambahan Uang Pengganti Dalam Tindak Pidana Korupsi. Penentuan uang pengganti dalam tindak pidana korupsi berdasarkan pada banyaknya harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi dan bukan hanya semata-mata sejumlah kerugian negara yang diakibatkan. Akan tetapi lebih lanjut diatur terkait uang pengganti yang tidak mampu dibayar oleh terdakwa maka harta bendanya akan disita dan jika harta benda tidak cukup maka akan diganti dengan pidana penjara pengganti.

---

<sup>6</sup> H.P. Panggabean, *Pemulihan Aset Tindak Pidana Korupsi Teori Praktik dan Yurisprudensi di Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2020, hal. 67

<sup>7</sup> Edi Setiadi dan Rena Yulia, *Hukum Pidana Ekonomi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hal. 120

Terkait pengembalian kerugian keuangan negara dengan pembayaran uang pengganti dapat dilakukan pada tindak pidana korupsi yang telah jelas diketahui jumlah yang dinikmati atau setidaknya jumlahnya jumlah kerugian negara atau bahkan jumlah properti yang ternoda, namun tingkat keberhasilan pengembalian kerugian negara melalui pembayaran uang pengganti belum terlihat sepenuhnya. Terbukti dengan adanya beberapa penelitian yang menyatakan bahwa kebanyakan terdakwa yang oleh hakim diputus bersalah melakukan tindak pidana korupsi lebih memilih menjalani proses pidana penjara pengganti daripada harus membayar uang pengganti. Di sisi lain, beberapa kasus korupsi besar sulit untuk dilakukan *aset recovery* karena sulitnya menentukan hubungan atau *nexus* antara aset dengan tindak pidananya terutama ketika aset telah dicuci, diubah, ditransfer, atau dialihkan untuk menyamarkan atau menyembunyikan asal usul ilegalnya. Sebagaimana diketahui bahwa perkembangan tindak pidana korupsi dewasa ini disertai dengan tindak pidana lain terkait dengan upaya untuk menyembunyikan aset hasil tindak pidana<sup>8</sup> salah satunya dengan metode pencucian uang.

Dengan demikian, Menurut Donal Fariz ada empat kelemahan dalam UU Pemberantasan Tipikor. Pertama yaitu terkait dengan harta kekayaan koruptor yang hanya dapat dilakukan perampasan terhadap barang yang digunakan atau terhadap hasil dari

---

<sup>8</sup> Purwaning M. Yanuar, *Pengembalian Aset Hasil Korupsi Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 dalam Sistem Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 2015, hal. 47

korupsinya. Hal tersebut sesuai dengan apa yang diatur dalam Pasal 18 huruf (a), kekurangannya adalah kekayaan yang tidak termasuk dalam kasus yang sedang diproses tidak dapat dirampas. Padahal, bisa saja kekayaan terpidana cukup banyak atau bahkan tidak wajar jika dilihat dari penghasilannya yang sah. Kedua, penggantian kerugian negara sebagaimana dalam Pasal 18 huruf (b) tidak maksimal. Terbukti dengan adanya sejumlah kasus dimana *aset recovery* tidak maksimal karena jumlah kerugian besar yang diakibatkan perbuatan pejabat tertentu tidak bisa dikembalikan. Hukuman tambahan berupa penggantian kerugian hanya sebesar maksimal yang dinikmati oleh terpidana korupsi. Ketiga, terdapat celah hukum untuk tidak membayar uang pengganti. Menurutnya, jika tidak ditemukan kekayaan terpidana, kewajiban membayar uang pengganti bisa digantikan dengan pidana kurungan. Ia berpendapat, menjadi kelemahan dalam pemberantasan korupsi jika dari awal penyelidikan dan penyidikan tidak dilakukan penelusuran aset dan penyitaan. Pasalnya, jika menunggu vonis besar kemungkinan dilakukan peralihan, penyembunyian atau penjualan aset. Keempat, pembuktian yang sulit. Donal berpendapat perampasan aset maupun pembayaran uang pengganti dari aset terpidana hanya bisa dilakukan setelah korupsinya dinyatakan terbukti di pengadilan. Upaya tersebut sangat

menghambat pemberantasan korupsi, terutama jika ditemukan aset lain dari koruptor yang tidak diketahui asal usulnya.<sup>9</sup>

Penulis berpandangan bahwa aturan perundang-undangan saat ini masih terbatas dan belum dapat menjawab permasalahan pengembalian kerugian keuangan negara dalam artian bahwa masih ada kekosongan hukum terhadap masalah *asset recovery*. Padahal, seiring dengan perkembangan zaman, baik secara nasional maupun internasional maka fokus penanganan tindak pidana juga telah mencakup upaya pemulihan aset terkait kejahatan utamanya tindak pidana korupsi.

Keberhasilan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi tidak hanya dilihat pada keberhasilan Jaksa Penuntut Umum (JPU) menyeret tersangka dan/atau terdakwa di muka persidangan akan tetapi, ketika seluruh aset hasil tindak pidana korupsi dapat dikembalikan sebagaimana dalam prinsip *asset recovery*. Terkait dengan sulitnya untuk melakukan upaya pengembalian aset terutama bagi aset yang telah dicuci, diinvestasikan, ataupun diubah bentuknya maka ada upaya yang pada dasarnya diterapkan oleh negara-negara *common law* salah satunya adalah Negara Inggris yaitu *value based confiscation system* (penyitaan berbasis nilai). Sistem ini juga telah diadopsi oleh Belanda yang merupakan negara *civil law*.

---

<sup>9</sup> Donal Fariq dalam artikel yang ditulis oleh RFQ, *Perlunya Aturan Illicit Enrichment Untuk Cegah Korupsi*, dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5273ab9aace4d/perlunya-aturan-illicit-enrichment-untuk-cegah-korupsi?page=3>, 2013, diakses pada Kamis, 21 Oktober 2021

Sistem pengembalian aset berbasis nilai melibatkan penghitungan nilai uang dari manfaat yang berasal dari tindakan kriminal dan kemudian menerapkan penalti berupa uang dengan nilai ekuivalen. Berbeda dengan sistem berbasis properti yang dianut oleh Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 39 KUHP<sup>10</sup> dan Pasal 39 KUHP<sup>11</sup> dimana hanya aset yang tercemar atau ternoda yang dapat disita atau dirampas. Dalam sistem berbasis nilai, nilai ekuivalen aset tidak tercemar atau ternoda juga dapat disita atau dirampas<sup>12</sup> sehingga tidak perlu lagi terhambat pada pembuktian hubungan (*nexus*).

Sistem penyitaan yang berbasis nilai ini juga telah diatur dalam Ketentuan UNCAC Pasal 31 ayat (1)<sup>13</sup>, (4)<sup>14</sup>, (5)<sup>15</sup>, dan (6)<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Pasal 39 KUHP: (1) barang kepunyaan siterhukum, yang diperoleh dengan kejahatan atau yang dengan sengaja dipakai melakukan kejahatan, dapat dirampas. (2) jika dijatuhkan hukuman lantaran melakukan kejahatan tiada dengan sengaja atau lantaran melakukan pelanggaran, dapat juga dijatuhkan hukuman merampas itu dalam hal tertentu dalam undang-undang. (3) hukuman merampas itu dapat dijatuhkan atas tanggungan sitersalah yang diserahkan kepada Pemerintah tetapi hanyalah tentang barang yang sudah disita.

<sup>11</sup> Pasal 39 KUHP: (1) yang dapat dikenakan penyitaan adalah: a. benda atau tagihan tersangka atau terdakwa yang seluruh atau sebagian diduga diperoleh dari tindak pidana atau sebagai hasil dari tindak pidana; b. benda yang telah ddipergunakan secara langsung untuk melakukan tindak pidana atau untuk mempersiapkannya; c. benda yang dipergunakan untuk menghalang-halangi penyidikan tindak pidana; d. benda yang khusus dibuat atau diperuntukkan melakukan tindak pidana; e. benda lain yang mempunyai hubungan langsung dengan tindak pidana yang dilakukan. (2) Benda yang berada dalam sitaan karena perkara perdata atau karena pailit juga disita untuk kepentingan penyidikan, penuntutan dan mengadili perkara pidana, sepanjang memenuhi ketentuan ayat (1).

<sup>12</sup> Agustinus Herimulyanto, *Sita Berbasis Nilai Pengembalian Aset Tindak Pidana Korupsi Teori dan Terapan Value-Based Confiscation System dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2019, hal. 61

<sup>13</sup> Each State Party shall take, to the greatest extent possible within its domestic legal system, such measures as may be necessary to enable confiscation of:(a) Proceeds of crime derived from offences established in accordance with this Convention or property the value of which corresponds to that of such proceeds; (b) Property, equipment or other instrumentalities used in or destined for use in offences

Meski demikian, Indonesia belum sepenuhnya berhasil dalam hal pengembalian aset karena terhalang pada pembuktian dan sulitnya menagih uang pengganti. Selain itu, Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana dalam Undang-undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang mana penyelenggaraan negara harus berdasarkan hukum. Dengan demikian, untuk memaksimalkan pengembalian kerugian negara maka seharusnya aturan hukumnya lebih jelas. Berdasarkan data dari *Indonesia Corruption Watch* (ICW) bahwa kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi berjumlah IDR. 56,7 Triliun akan tetapi uang pengganti yang kembali ke kas negara dari koruptor hanya IDR. 8,9 Triliun, sangat jauh dari

---

established in accordance with this Convention.(Negara Pihak wajib mengambil, sepanjang dimungkinkan dalam system hukum nasionalnya, tindakan-tindakan yang perlu untuk memungkinkan perampasan: (a) Hasil kejahatan yang berasal dari kejahatan menurut Konvensi ini atau kekayaan yang nilainya setara dengan hasil kejahatan itu; (b) Kekayaan, peralatan atau sarana lain yang digunakan atau dimaksudkan untuk digunakan untuk kejahatan menurut Konvensi ini.

<sup>14</sup> If such proceeds of crime have been transformed or converted, in part or in full, into other property, such property shall be liable to the measures referred to in this article instead of the proceeds. (Jika hasil kejahatan telah diubah atau dikonversi, sebagiannya atau seluruhnya, ke dalam kekayaan lain, maka sebagai gantinya, kekayaan tersebut wajib dikenakan tindakan-tindakan sebagaimana dimaksud dalam pasal ini.)

<sup>15</sup> If such proceeds of crime have been intermingled with property acquired from legitimate sources, such property shall, without prejudice to any powers relating to freezing or seizure, be liable to confiscation up to the assessed value of the intermingled proceeds. (Jika hasil kejahatan telah bercampur dengan kekayaan yang diperoleh dari sumber-sumber yang sah, maka dengan tidak mengurangi kewenangan yang berkaitan dengan pembekuan atau penyitaan, kekayaan tersebut wajib dikenakan perampasan sampai nilai perkiraan dari hasil kejahatan yang dicampur tersebut)

<sup>16</sup> Income or other benefits derived from such proceeds of crime, from property into which such proceeds of crime have been transformed or converted or from property with which such proceeds of crime have been intermingled shall also be liable to the measures referred to in this article, in the same manner and to the same extent as proceeds of crime. (Pendapatan atau manfaat lain yang berasal dari hasil kejahatan, dari kekayaan yang berasal dari perubahan atau konversi hasil kejahatan atau dari kekayaan yang telah bercampur dengan hasil kejahatan, wajib juga dikenakan tindakan-tindakan sebagaimana dimaksud dalam pasal ini, dengan cara dan lingkup yang sama seperti hasil kejahatan.)

jumlah kerugian keuangan negara padahal ada tiga lembaga yang berperan yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), terlebih lagi selain dari jumlah kerugian keuangan negara, jumlah anggaran dalam penanganan tindak pidana korupsi yang diberikan kepada Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK berturut-turut adalah senilai IDR. 277 miliar, IDR. 75,3 miliar, dan IDR. 29,3 miliar<sup>17</sup>

Menurut penulis, selain karena kerugian keuangan negara, maka tentu penegak hukum harus berusaha keras, terlebih karena besarnya anggaran yang diperoleh untuk menangani kasus-kasus korupsi. Dengan keberhasilan untuk mengembalikan aset-aset maka selain untuk menutupi kerugian juga untuk menyeimbangkan dengan anggaran yang digunakan. Kekurangan dalam pengembalian kerugian keuangan negara adalah karena penegak hukum hanya fokus pada aset-aset yang ternoda.

Agar lebih jelas, untuk mengetahui sejauh mana perkembangan pengembalian kerugian keuangan saat ini dengan sistem penyitaan berbasis properti yang pada dasarnya dianut oleh Indonesia serta terkait dengan sistem penyitaan berbasis nilai yang notabene dianut oleh negara *common law* maka penulis mengajukan rencana penelitian tesis untuk meneliti lebih lanjut terkait dengan sistem penyitaan berbasis properti terutama penerapannya di

---

<sup>17</sup> Wana Alamsyah, *Laporan Tren Penindakan Kasus Korupsi Semester I 2020*, dalam <https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/200914-Laporan%20Tren%20Penindakan%20Kasus%20Korupsi%20SMT%20I%202020.pdf>, 2020, diakses pada 1 April 2021

Indonesia khususnya di Sulawesi Selatan, namun dalam penelitian ini penulis mengkhususkan pada tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara dan perekonomian negara.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Siapakah yang berhak menentukan kerugian keuangan negara?
2. Bagaimanakah penerapan pengembalian kerugian negara dengan berbasis properti?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis siapa yang berhak menentukan kerugian keuangan negara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan pengembalian kerugian negara dengan berbasis properti.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pemikiran lebih lanjut dalam dunia pendidikan, khususnya dalam bidang ilmu hukum terutama yang berkaitan dengan sistem penyitaan berbasis properti serta dapat menjadi sumber inspirasi bagi penelitian-penelitian yang sejenis pada masa yang akan datang.

##### 2. Secara Praktis

- a) Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan dalam bidang ilmu hukum terutama yang berkaitan dengan sistem penyitaan berbasis properti.

- b) Bagi instansi/pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang berguna dalam mengambil kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan sistem penyitaan dalam proses pengembalian kerugian keuangan negara juga dapat memberi masukan guna memberantas korupsi dan pencegahan tindak pidana korupsi. Selain itu, diharapkan hasil penelitian ini menjadi bahan pertimbangan bagi perguruan tinggi dalam menyusun program pembelajaran dan menentukan metode serta media yang tepat untuk mengembangkan kemampuan mahasiswa.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

1. A. Herimulyanto dalam disertasinya yang telah dibukukan berjudul “Penyitaan Berbasis Nilai Pengembalian Aset Tindak Pidana Korupsi Teori dan Terapan *Value-Based Confiscation System* Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”, yang meneliti terkait cara mengatasi sulitnya pembuktian dalam tindak pidana korupsi dan memberikan saran untuk menggunakan sistem penyitaan berbasis nilai. Adapun yang membedakan dengan penelitian ini yakni pada tesis ini, penulis lebih fokus pada penerapan sistem penyitaan berbasis properti serta upaya untuk memaksimalkan pengembalian kerugian keuangan negara.
2. Purwaning M. Yanuar dalam disertasi yang telah dibukukan berjudul “Pengembalian Aset Hasil Korupsi Berdasarkan Konvensi

PBB Anti Korupsi 2003 Dalam Sistem Hukum Indonesia” yang mencari kebenaran tentang sesuai tidaknya pengembalian aset dengan ketentuan dalam UNCAC 2003 serta penerapan atau mekanisme pengembalian aset yang digunakan di Indonesia sesuai dengan standar internasional ketentuan pengembalian aset.

3. Susila Adiyanta dan Widyastuti dalam jurnal yang berjudul Konsep dan Doktrin Hukum tentang Properti (Contract and Property Law), Tort Law, Kejahatan dan Hukuman: Perspektif Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum yang dalam isinya menghasilkan temuan bahwa analisis ekonomi terhadap hukum dimaksudkan untuk memprediksi efek dari sanksi hukum terhadap perilaku subyek hukum. Sementara dalam tulisan ini, Pendekatan Ekonomi terhadap hukum digunakan sebagai landasan untuk menguatkan ide pengembalian kerugian keuangan negara.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Landasan Teori

#### 1. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Jika membicarakan tentang Tipikor, khususnya yang berkaitan dengan *aset recovery*, maka itu bertujuan untuk mengembalikan kerugian negara yang diambil oleh para koruptor karena Tipikor telah mengakibatkan hilangnya kesempatan rakyat Indonesia untuk menikmati hak-haknya, dan menempatkan sebagian besar rakyat hidup di bawah garis kemiskinan. Negara memiliki kewajiban untuk melindungi dan menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya<sup>18</sup>, namun dengan adanya tindakan ini, sesungguhnya telah merusak tatanan negara, khususnya dalam hal perekonomian negara. Korupsi adalah kejahatan yang berkaitan dengan nasib orang banyak karena keuangan negara yang dapat dirugikan sangat bermanfaat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.<sup>19</sup>

Terkait dengan hal tersebut, tujuan negara dalam hal kesejahteraan rakyat tidak akan tercapai. Untuk itu, penulis akan menjelaskan tentang negara kesejahteraan. Seiring dengan perkembangan kenegaraan dan pemerintahan, ajaran negara

---

<sup>18</sup> Purwaning M. Yanuar, *Pengembalian Aset Hasil Korupsi Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 dalam Sistem Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 2015, hal. 18

<sup>19</sup> Edwar Omar Sharif Hiariej, *Pembuktian Terbalik dalam Pengembalian Aset Kejahatan Korupsi*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2012, hal. 2

hukum yang kini dianut oleh negara-negara di dunia, khususnya setelah Perang Dunia Kedua adalah negara kesejahteraan (*welfare state*).

Konsep negara ini muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep *legal state*. Dalam konsepsi *legal state* terdapat prinsip *staatsonthouding* atau pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil “*The least government is the best government*”, dan terdapat prinsip “*laissez faire, laissez aller*” dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat (*staatsbemoeyenis*). Pendeknya, “*The state should intervene as little as possible in people’s lives and businesses*”. Akibat pembatasan ini pemerintah atau administrasi negara menjadi pasif, dan oleh karenanya sering disebut negara penjaga malam (*nachtwakerstaat* atau *nachtachtersstaat*)<sup>20</sup>. Adanya pembatasan negara dan pemerintahan ini dalam praktiknya ternyata berakibat menyengsarakan kehidupan warga negara, yang kemudian memunculkan reaksi dan kerusuhan sosial.

---

<sup>20</sup> Negara penjaga malam atau *nachtwakerstaat* menganut negara hukum formil yang dalam artian klasik mengandung konsep bahwa semakin kecil pemerintah semakin baik. Konsep *nachtwakerstaat* dalam hal ini pada prakteknya hanya memberikan ruang kewenangan bagi negara untuk menyelesaikan masalah yang menyangkut kepentingan umum, sedangkan untuk kesejahteraan atau kepentingan pribadi diserahkan kepada pribadi masing-masing anggota masyarakat tanpa campur tangan negara. (Zulkarnain Ridlwan, *Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwakerstaat*, *Fiat Justitia*, Jurnal Ilmu Hukum, ISSN Online: 2477-6238 | ISSN Print 1978-5186), dalam <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/56/57>, 2012, diunduh pada 20 Oktober 2021

Dengan kata lain, konsepsi negara penjaga malam telah gagal dalam implementasinya.

Kegagalan implementasi *nachtwakerstaat* tersebut kemudian muncul gagasan yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya, yaitu *welfare state*. Ciri utama negara ini adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding*<sup>21</sup>, menjadi *staatsbemoeienis*<sup>22</sup>, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, disamping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en rode*).

Dengan merujuk pada rumusan tujuan negara yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 khususnya pada redaksi “memajukan kesejahteraan umum”, ada yang berpendapat bahwa Indonesia menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*), seperti Azhary<sup>23</sup> dan Hamid S.

---

<sup>21</sup> *Staatsonthouding* yaitu prinsip yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat. (Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hal. 12)

<sup>22</sup> *Staatsbemoeienis* yaitu prinsip yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat. (*Ibid*)

<sup>23</sup> Pendapat Azhari sebagaimana dikutip dalam buku yang ditulis oleh Dr. Ridwan HR mengatakan bahwa negara yang ingin dibentuk (pada waktu itu) oleh bangsa Indonesia ialah “negara kesejahteraan”. Pada bagian lain, Azhari mengatakan, “Kalau di Barat negara kesejahteraan baru dikenal sekitar tahun 1960, maka bangsa Indonesia sudah merumuskannya pada tahun 1945 oleh Soepomo Bapak Konstitusi Indonesia”. Pada saat perumusan UUD 1945, Yamin mengatakan; “... bahwa negara yang akan dibentuk itu hanya semata-mata untuk seluruh rakyat, untuk kepentingan seluruh bangsa yang akan berdiri kuat di dalam negara yang menjadi kepunyaannya”.

Attamimi.<sup>24</sup> Salah satu karakteristik konsep negara kesejahteraan adalah kewajiban pemerintah untuk mengupayakan kesejahteraan umum atau *bestuurszorg*.<sup>25</sup> Bagir Manan menyebutkan bahwa dimensi sosial ekonomi dari negara berdasar atas hukum adalah berupa kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum) dalam suasana sebesar-besarnya kemakmuran menurut asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Dimensi ini secara spesifik melahirkan paham negara kesejahteraan (*verzorgingsstaat, welfare state*). Jika adanya kewajiban pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum itu merupakan ciri konsep negara kesejahteraan, Indonesia tergolong sebagai negara kesejahteraan, karena tugas pemerintah tidaklah semata-mata hanya di bidang pemerintahan saja, melainkan harus juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>26</sup>

Sehingga, sebagai negara kesejahteraan maka Indonesia wajib melakukan berbagai upaya untuk memaknai arti dari kesejahteraan itu sendiri yang dapat dirasakan oleh masyarakat

---

Lebih lanjut disebutkan; "Kesejahteraan rakyat yang menjadi dasar dan tujuan negara Indonesia Merdeka ialah pada ringkasnya keadilan masyarakat atau keadilan sosial".

<sup>24</sup> Pendapat Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip dalam buku yang ditulis oleh Dr. Ridwan HR mengatakan bahwa "Negara Indonesia memang sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum, sebagai Rechtsstaat." Bahkan Rechtsstaat Indonesia itu ialah Rechtsstaat yang "memajukan kesejahteraan umum", "mencerdaskan kehidupan bangsa", dan "mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

<sup>25</sup> Menurut E. Utrecht dalam buku yang ditulis oleh Dr. Ridwan HR, adanya Bestuurszorg ini menjadi suatu tanda yang menyatakan adanya suatu welfare state.

<sup>26</sup> *Ibid*, hal. 17

baik secara langsung maupun tidak langsung, salah satunya yaitu dalam hal *aset recovery* yang dapat digunakan dalam membangun infrastruktur yang dapat dinikmati oleh masyarakat.

## 2. Teori Analisis Ekonomi Terhadap Hukum (*Economic Analysis of Law*)

Analisis atau pendekatan ekonomi terhadap hukum adalah suatu pendekatan teori hukum yang menggunakan metode atau prinsip-prinsip ekonomi terhadap hukum. Ini termasuk pendekatan konsep-konsep ekonomi pada umumnya untuk memberikan penguatan pada proses bekerjanya hukum, serta untuk menilai mana ketentuan hukum dan proses bekerjanya hukum yang dievaluasi dari aspek efisiensi, aspek kemanfaatan, dan aspek perwujudan nilai-nilai hukum yang ideal.<sup>27</sup> Proses penegakan hukum terkait kajian dari sudut pendekatan ekonomi terhadap hukum dapat dilihat pada realitas rendahnya pengembalian kerugian keuangan negara yang berasal dari kejahatan, khususnya kasus korupsi.<sup>28</sup>

Sejak awal hukum dan ekonomi esensinya positif, yaitu menggunakan teori ekonomi untuk memprediksi beragam regulasi dan mengeksplorasi apakah sistem hukum serta merta mendorong seleksi regulasi yang efisien. Pandangan hukum dan ekonomi, bahwa setiap perilaku individu adalah rasional dan kepatuhan terhadap hukum setelah mengetahui/ meneliti informasi mengenai analisis “manfaat (*benefit*) dan risikonya (mudaratnya). Perkembangan disiplin

---

<sup>27</sup> Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020, hal. 214

<sup>28</sup> Irwansyah, *Kajian Ilmu Hukum*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020, hal. 254

baru: “hukum dan ekonomi” sekitar tahun 1970-an merupakan terobosan yang mengubah pandangan tradisional ahli hukum tentang hukum. Pandangan baru tentang hukum terkait pola perilaku manusia yang hanya dilihat sebagai “benar (*right*) dan salah (*wrong*)” terhadap regulasi, diubah menjadi “risiko (*risks*) dan manfaat (*benefit*)” atau dikenal dengan R & B; dan esensi dari pendekatan R & B adalah efisiensi dari perilaku manusia.<sup>29</sup>

Sudut pandang dari ilmu ekonomi memberikan teori ilmiah tentang hukum ini dimaksudkan untuk memprediksi efek dari sanksi hukum terhadap perilaku. Bagi ekonom, sanksi dipandang seperti harga dan dapat diasumsikan orang akan merespon sanksi ini seperti mereka merespon harga. Orang merespon harga tinggi dengan mengkonsumsi sedikit atas barang mahal tersebut. Lebih jauh tentang teori ilmiah mengenai perilaku, ekonomi memberikan standar normatif untuk mengevaluasi hukum dan kebijakan.

Hukum bukan hanya sebagai suatu argumen teknis, tetapi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan sosial. Untuk mengetahui efek hukum terhadap tujuan tersebut, hakim dan perangkat hukum lain harus memiliki metode untuk mengevaluasi efek hukum terhadap nilai (*value*) sosial. Ekonom memprediksi efek kebijakan ini berdasarkan efisiensi. Selain efisiensi, ekonomi memprediksi efek kebijakan dengan *value* penting lain yaitu distribusi.

---

<sup>29</sup> Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo, *Analisis Ekonomi Mikro Tentang Hukum Pidana Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2017, hal. 5

Dengan pemahaman tentang konsep dan prinsip-prinsip ekonomi dan hukum seperti tersebut di atas menjadi pijakan untuk menjelaskan esensi dari tentang hukum kepemilikan (properti), kontrak, ganti rugi, kejahatan, dan hukuman dari perspektif analisis ekonomi tentang hukum.<sup>30</sup>

Analisis ekonomi terhadap hukum selain didasarkan pada analisis positif dan normatif, ada tiga prinsip ekonomi mikro, yaitu:

- a. Efisiensi dimaksudkan adalah baik bagi perbaikan pribadi pelaku kejahatan maupun korban kejahatan apakah perorangan, kelompok atau negara.<sup>31</sup> Dalam hal tindak pidana korupsi, apakah sanksi penjara atau denda atau kerja sosial yang lebih efisien, atau justru dengan pengembalian kerugian keuangan negara yang lebih adil dibandingkan dengan menjalani sanksi penjara selama waktu tertentu yang memakan biaya cukup besar
- b. Keseimbangan adalah mempertanyakan bagaimana kerugian korban kejahatan dapat tergantikan oleh pelaku kejahatan, apakah dengan pemberian kompensasi atau dengan penghukuman yang setimpal dengan akibat dari kejahatannya. Keseimbangan disandingkan dengan kepastian hukum harus diartikan bahwa keuntungan yang diharapkan dari tindak pidana oleh yang bersangkutan telah dinikmati dan karenanya dijatuhi hukuman

---

<sup>30</sup> Susila Adiyanta dan Widyastuti, *Konsep dan Doktrin Hukum tentang Hukum Properti (Contract and Property Law), Tort Law, Kejahatan dan Hukuman: Perspektif Pendekatan Ekonomi terhadap Hukum*, dalam file:///C:/Users/user/Downloads/11270-36910-1-SM.pdf,2021, diakses pada 27 Januari 2022

<sup>31</sup> Romli Atmasasmita & Kodrat Wibowo, *Op.Cit.*, hal. 81

yang setimpal dengan kerugian yang telah diderita korban karena tindak pidana tersebut. Keseimbangan ini juga cocok desandingkan dengan keadilan karena secara rasional pelanggar hukum harus menerima hukuman terbaik yang diakibatkan tindakannya sementara pencari keadilan secara rasional dapat pula menerima hukuman tersebut setimpal dengan perbuatan terhukum; bila hukuman terlalu berat maka sebenarnya terhukum juga dirugikan dengan keouasan pencari keadilan yang lebih tinggi, bahkan kerugian si terhukum tersebut bisa lebih berat dalam hal dampaknya terhadap pihak ketiga misalkan dalam hal ini keluarga dan masa depannya yang suram akibat vonis yang terlalu berat (*dead Weight Loss*).<sup>32</sup>

- c. Maksimalisasi menurut Romli Atmasasmita dan Kodrat Wibowo yang menyandingkannya dengan kemanfaatan bahwa, penegakan hukum telah memberikan manfaat yang maksimal bagi kepentingan perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum para pencari keadilan. Kebijakan hukum berbasis ekonomi nasional adalah suatu politik hukum nasional yang bertujuan memberikan kemanfaatan nyata, keseimbangan dan efisiensi baik bagi rakyat pencari keadilan maupun negara.<sup>33</sup>

Ketiga prinsip tersebutlah yang akan menjadi pisau analisis bagi penulis dalam penelitian ini. Pada dasarnya, analisis ekonomi

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hal 89

<sup>33</sup> *Ibid*

tentang hukum dimaksudkan untuk memprediksi efek dari sanksi hukum terhadap perilaku subjek hukum. Hukum bukan hanya sebagai suatu argumen teknis, tetapi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan sosial.<sup>34</sup>

### 3. Teori Pengembalian Aset

Teori pengembalian aset yakni teori hukum yang menjelaskan sistem hukum pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi. Terobosan pengembalian aset mulai banyak disuarakan setelah adanya UNCAC 2003. Ada beberapa jenis pengembalian aset yaitu melalui penyitaan berbasis properti, penyitaan berbasis nilai, dan sistem kombinasi. Negara dengan sistem hukum *civil law* menggunakan sistem penyitaan berbasis properti meskipun telah ada beberapa negara yang menggunakan penyitaan berbasis nilai yang pada umumnya digunakan oleh negara-negara *common law*. Teori pengembalian aset dimaksudkan untuk memaksimalkan pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana, korupsi.

Menurut Fleming, dari perspektif pemberantasan tindak pidana korupsi, pengembalian aset umumnya dianggap sebagai alat atau sarana untuk memerangi tindak pidana yang berorientasi pada

---

<sup>34</sup> Susila Adiyanta dan Widyastuti, *Konsep dan Doktrin Hukum tentang Hukum Properti (Contract and Property Law), Tort Law, Kejahatan dan Hukuman: Perspektif Pendekatan Ekonomi terhadap Hukum*, *Administrative Law & Governance Journal*, Volume 4 Issue 1, Hal. 114, 2021, dalam <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/download/11270/5700>

keuntungan. Teori ini dilandaskan pada prinsip dasar “berikan kepada negara apa yang menjadi haknya.”<sup>35</sup>

Berdasarkan hasil kajian dari Pusat Kajian Anti korupsi Fakultas Hukum UGM yang bekerja sama dengan Kemitraan menghasilkan beberapa prasyarat dalam pengembalian aset kejahatan:<sup>36</sup>

#### 1. Kemauan Politik Negara

Pencurian aset seringkali bertalian dengan suatu rezim otoriter yang korup, sehingga untuk mengembalikan aset-aset yang telah dicuri, salah satu prasyarat yang dibutuhkan adalah kemauan politik negara, baik itu kemauan politik pemerintah, parlemen maupun lembaga yudikatif. Kemauan politik parlemen berkaitan dengan seperangkat aturan hukum yang harus disiapkan dalam rangka pengembalian aset, sedangkan kemauan politik pemerintah dan lembaga yudikatif dibutuhkan untuk mengambil langkah hukum dalam penegakan aturan tersebut tanpa suatu tekanan psikologis ataupun tekanan politik. Pengalaman beberapa negara yang berhasil mengembalikan aset-aset yang telah

---

<sup>35</sup> Ade Mahmud, *Problematika Asset Recovery Dalam Pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi: Kajian Putusan Nomor 62/Pd.Sus/Tipikor/2013/PN.PBR*, Jurnal Yudisial Vol. 11 No.3 Desember 2018: 347-366, 2018, hal. 352, dalam <https://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/view/262>, diunduh pada 17 Mei 2022

<sup>36</sup> Edwar Omar Sharif Hiariej, *Pembuktian Terbalik dalam Pengembalian Aset Kejahatan Korupsi*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2012, hal. 4

dicuri oleh rezim yang korup dan otoriter menunjukkan kemauan politik negara yang sangat menentukan seperti di Filipina dalam pengembalian aset mantan presiden *Ferdinand Marcos*, di Nigeria dalam pengembalian aset mantan presiden *Sani Abacha*, di Peru dalam pengembalian aset mantan Kepala Intelijen *Vladimiro Montesinos*, dan di Zambia dalam pengembalian aset mantan presiden *Frederick Jacob Titus Chiluba*.

## 2. Sistem hukum

Terkait pengembalian aset, yang sangat dipentingkan adalah harmonisasi perundang-undangan dan sistem peradilan. Harmonisasi bertujuan agar tidak terjadi tumpang tindih antar berbagai undang-undang, karena dalam konteks Indonesia, kejahatan yang berpotensi mencuri aset negara mempunyai rezim hukum tersendiri sehingga proses penegakan hukum terhadap kejahatan tersebut berbeda antara satu dengan yang lain. Misalnya, pengembalian aset kejahatan korupsi perlu dilakukan harmonisasi mengingat proses penegakan hukum terhadap koruptor tidak hanya menjadi kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) semata tetapi juga menjadi kewenangan Kepolisian dan Kejaksaan. Oleh karena itu proses pengembalian kejahatan korupsi harus dilakukan secara efisien, efektif, dan koordinatif di antara institusi penegak hukum yang memiliki

kewenangan untuk itu dengan pembagian tugas yang proporsional dan professional.

### 3. Kerjasama kelembagaan

Kerjasama kelembagaan yang dimaksud adalah kerjasama antar lembaga-lembaga yudisil dan lembaga-lembaga ekstra yudisil. Hal ini karena pengembalian aset tidak selamanya berkaitan dengan kejahatan, dapat saja aset tersebut berada dalam rezim hukum keperdataan sehingga tidak menutup kemungkinan adanya gugatan pihak ketiga terhadap aset tersebut. Selain itu, tidak selamanya pula aset yang akan dikembalikan berwujud uang, deposito, giro atau sejenisnya, akan tetapi aset tersebut juga dapat berwujud benda termasuk diantaranya adalah tanah. Jika aset yang akan dikembalikan berwujud tanah, maka perlu adanya kerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Jika aset yang dicuri kemudian 'dicuci' seolah-olah aset yang legal, maka kerjasama Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) sangat dibutuhkan.

### 4. Kerjasama internasional

Dalam rangka pengembalian aset kejahatan, kerjasama internasional mutlak diperlukan karena aset yang dicuri biasanya disimpan di luar wilayah teritorial Indonesia. Di samping itu pengembalian aset juga merupakan tujuan dan salah satu prinsip dalam UNCAC 2003 yang telah diratifikasi Indonesia dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2006 dengan tujuan utama kerjasama

internasional dalam pemberantasan korupsi. Berkaitan dengan kerjasama internasional, paling tidak ada dua prinsip yang harus dipenuhi yaitu prinsip kepercayaan dan prinsi presiprokal. Prinsip kepercayaan didasarkan pada adagium *omnia praesumuntur rite esse acta* yang berarti adanya kepercayaan penuh bahwa di luar wilayah territorial suatu negara semua telah ditetapkan secara benar atas dasar suatu kerjasama. Sedangkan prinsi presiprokal atau prinsip timbal balik adalah jika suatu negara mengharapkan perlakuan yang baik dari negara lain maka negara tersebut juga harus member perlakuan yang baik terhadap negara lain.

## **B. Pengertian Tindak Pidana Korupsi**

Sebelum menguraikan mengenai pengertian korupsi, terlebih dahulu diuraikan mengenai pengertian tindak pidana. Pembentuk undang-undang<sup>37</sup> menggunakan istilah *strafbaarfeit* untuk menyebutkan nama tindak pidana<sup>38</sup>. Dalam bahasa Belanda *strafbaarfeit* terdapat dua unsur pembentuk kata, yaitu *strafbaar* dan *feit*. Perkataan *feit* dalam bahasa Belanda diartikan sebagian dari kenyataan, sedang *strafbaar* berarti dapat dihukum. Sehingga secara harfiah perkataan *strafbaarfeit* berarti sebagian dari kenyataan yang dapat dihukum.<sup>39</sup> Adapun Simons dalam rumusannya mengatakan bahwa *strafbaarfeit* adalah tindakan melanggar hukum yang telah

---

<sup>37</sup> Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hal. 5

<sup>38</sup> *Ibid*

<sup>39</sup> *Ibid*

dilakukan dengan sengaja maupun tidak dengan sengaja oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindakannya dan oleh undang-undang telah dinyatakan sebagai tindakan yang dapat dihukum.<sup>40</sup> Amir Ilyas dan Ardiansyah Susandy dalam bukunya, memiliki pandangan tersendiri terkait pengertian tindak pidana yaitu setiap perbuatan yang mengandung unsur-unsur sebagai berikut:1) perbuatan tersebut dilarang oleh undang-undang (mencocoki rumusan delik), 2) memiliki sifat melawan hukum; dan 3) tidak ada alasan pembenar.<sup>41</sup> Tentunya, para ahli hukum pidana (Indonesia) menterjemahkan beragam istilah selain *strafbaarfeit* yang notabene berasal dari bahasa Belanda juga dikenal dengan *criminal act* (bahasa Inggris) serta *delictum* (bahasa Latin). Moeljatno menterjemahkan “perbuatan pidana”: Andi Hamzah dan Satohid Kartanegara menterjemahkan “delik”; Wirjono Prodjodikoro menterjemahkan tindak pidana dengan berbagai argumentasi masing-masing.<sup>42</sup> Namun, penulis menggunakan istilah “Tindak Pidana” yang merupakan istilah yang lazim digunakan baik di kalangan akademisi maupun masyarakat pada umumnya.

Pengertian atau asal kata korupsi menurut *Fockema Andreae* dalam Andi Hamzah, kata korupsi berasal dari bahasa Latin *corruptio*

---

<sup>40</sup> *Ibid*

<sup>41</sup> Amir Ilyas, *Asas-asas Hukum Pidana Memahami Tindak Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana Sebagai Syarat Pemidanaan (Disertai Teori-teori Pengantar dan Beberapa Komentar)*, Rangkang Education Yogyakarta & PuKAP-Indonesia, Yogyakarta, 2012, hal. 28

<sup>42</sup> Mispansyah dan Amir Ilyas, *Tindak Pidana Korupsi dalam Doktrin dan Yurisprudensi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hal 23

atau *corruptus*. Dimana *corruptio* berarti kerusakan atau kebobrokan,<sup>43</sup> yang selanjutnya disebutkan bahwa *corruptio* itu berasal pula dari kata asal *corrumpere*, suatu kata dalam bahasa Latin yang lebih tua. Dari bahasa Latin itulah turun kebanyakan bahasa Eropa seperti Inggris, yaitu *corruption, corrupt*; Perancis, yaitu *corruption*; dan Belanda, yaitu *corruptie (korruptie)*<sup>44</sup>. Kata “*corruption*” diartikan sebagai “*decay*” (lapuk), “*contamination*” (kemasukan sesuatu yang merusak) dan “*impurity*” (tidak murni). Sedangkan kata *corrupt* dijelaskan sebagai “*to become rotten or putrid*” (menjadi busuk, lapuk, atau buruk), juga “*to induce decay in something originally clean and sound*” (memasukkan sesuatu yang busuk, atau yang lapuk ke dalam sesuatu yang semula bersih dan bagus).<sup>45</sup> Pengertian korupsi menurut Gurnal Myrdal adalah *to include not only forms of improper or selfish exercise of power and influence attached to a public office or the special position one occupies in the public life but also the activity of the bribers*”.<sup>46</sup>

Pada sejarah kehidupan hukum pidana Indonesia, istilah korupsi pertama kali digunakan dalam Peraturan Penguasa Militer Nomor. Prt/PM-06/1957, sehingga korupsi menjadi suatu istilah

---

<sup>43</sup> Ermansjah Djaja, *Meredesain Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012-016-019/PPU-IV/2006*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 21

<sup>44</sup> Elwi Danil, *Korupsi Konsep, Tindak Pidana, dan Pemberantasannya*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014

<sup>45</sup> Ermansjah Djaja, *Loc. Cit*

<sup>46</sup> Korupsi tersebut meliputi kegiatan-kegiatan yang tidak patut yang berkaitan dengan kekuasaan, aktivitas-aktivitas pemerintahan, atau usaha-usaha tertentu untuk memperoleh kedudukan secara tidak patut, serta kegiatan lainnya seperti penyogokan (*Ibid*, hal. 21)

hukum. Penggunaan istilah korupsi dalam peraturan tersebut terdapat pada bagian konsiderannya, yang antara lain menyebutkan, bahwa perbuatan-perbuatan yang merugikan keuangan dan perekonomian negara yang oleh khalayak ramai dinamakan korupsi.<sup>47</sup> Dalam kamus hukum, korupsi adalah suatu tindak pidana dengan memperkaya diri sendiri dengan melakukan penggelapan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan perekonomian negara, perbuatan melawan hukum dengan memperkaya diri sendiri atau orang lain dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan orang lain atau negara.<sup>48</sup>

Baharuddin Lopa mengutip pendapat dari David M. Chalmers, menguraikan arti istilah korupsi dalam berbagai bidang, yakni menyangkut masalah penyuapan<sup>49</sup>, yang berhubungan dengan manipulasi di bidang ekonomi, dan yang menyangkut bidang kepentingan umum. Kesimpulan ini diambil dari definisi yang dikemukakan antara lain berbunyi, *financial manipulations and*

---

<sup>47</sup> Elwi Danil, *Op.Cit*, hal. 5

<sup>48</sup> Dzulkifli Umar dan Jimmy, *Kamus Hukum Dictionary of Law Rangkuman Istilah-Istilah & Pengertian Dalam Hukum Internasional, Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Islam, Hukum Perburuhan, Hukum Agraria, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pajak & Hukum Lingkungan*, Graha Media Press, Surabaya, 2012, hlm. 263

<sup>49</sup> Kata dasar dari penyuapan yaitu suap, dimana dalam Undang-undang Nomor. 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap dijelaskan bahwa suap merupakan perbuatan memberi atau menjanjikan sesuatu kepada seseorang dengan maksud untuk membujuk supaya orang itu berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dalam tugasnya yang berlawanan dengan kewenangan atau kewajibannya yang menyangkut kepentingan umum.

*deliction injurious to the economy are often labeled corrupt*<sup>50</sup>.

Selanjutnya ia menjelaskan *the term is often applied also to misjudgements by officials in the public economies*<sup>51</sup>. Dikatakan pula,

*disguised payment in the form of gifts, legal fees, employment, favors to relatives, social influence, or any relationship that sacrifices the public and welfare, with or without the implied payment of money, is usually considered corrupt*<sup>52</sup>. Ia menguraikan pula bentuk korupsi yang

lain, yang diistilahkan *political corruption* (korupsi politik) adalah *electoral corruption includes purchase of vote with money, promises of office or special favors, coercion, intimidation, and interference with administrative or judicial decision, or governmental appointment*.<sup>53</sup>

Menurut Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang termasuk dalam Tipikor adalah setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau

---

<sup>50</sup> Manipulasi dan keputusan mengenai keuangan yang membahayakan perekonomian sering dikategorikan perbuatan korupsi

<sup>51</sup> Istilah ini sering juga digunakan terhadap kesalahan ketetapan oleh pejabat yang menyangkut bidang perekonomian umum

<sup>52</sup> Pembayaran terselubung dalam bentuk pemberian hadiah, ongkos administrasi, pelayanan, pemberian hadiah kepada sanak keluarga, pengaruh kedudukan sosial, atau hubungan apa saja yang merugikan kepentingan dan kesejahteraan umum, dengan atau tanpa pembayaran uang biasanya dianggap sebagai perbuatan korupsi

<sup>53</sup> Korupsi pada penelitian umum, termasuk memperoleh suara dengan uang, janji dengan jabatan atau hadiah khusus, paksaan, intimidasi, dan campur tangan terhadap kebebasan memilih. Korupsi dalam jabatan melibatkan penjualan suara dalam legislatif, keputusan administrasi, atau keputusan yang menyangkut pemerintahan (Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hal. 9)

kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara<sup>54</sup>. Tindak pidana korupsi di Indonesia diatur dalam sejumlah peraturan perundang-undangan sebagai berikut.<sup>55</sup>

1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
2. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (*Mutual Legal Assistance in Criminal Matters*).
6. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan Konvensi PBB Anti Korupsi, 2003 (*United Nations Convention Against Corruption, 2003*).
7. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.
8. Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi

---

<sup>54</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999

<sup>55</sup> Aziz Syamsuddin, *Tindak Pidana Khusus*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hal.16

### C. Jenis Tindak Pidana Korupsi

Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan pengertian tindak pidana korupsi, namun dalam UU PTPK terdapat berbagai jenis tindak pidana korupsi yang terbagi dalam tujuh jenis secara garis besar diantaranya ada yang berelimen kerugian keuangan negara sebagaimana yang menjadi unsur tindak pidana korupsi. Meski demikian, beberapa jenis tindak pidana korupsi yang tidak mensyaratkan kerugian keuangan negara pada hakikatnya juga merugikan negara karena menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional, melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas sebagaimana yang dinyatakan dalam konsiderans UU PTPK<sup>56</sup> yaitu bahwa:

“Tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945; bahwa akibat tindak pidana korupsi yang terjadi selama ini selain merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, juga menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi.”

Berikut tujuh jenis tindak pidana korupsi:

#### 1. Merugikan keuangan negara

Jenis tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara dalam UU PTPK diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 yang salah satu unsurnya yaitu merugikan keuangan negara dengan

---

<sup>56</sup> Agustinus Herimulyanto, *Op.Cit.*, hal. 186

tujuan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum. Tidak ada suatu aturan yang melarang seseorang untuk memperkaya diri sendiri atau pun memperkaya orang lain. Akan tetapi jika perbuatannya memenuhi unsur melawan hukum dan menyebabkan atau dapat menyebabkan kerugian keuangan negara maka itulah yang dilarang dan diancam pidana. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK berikut ini:

#### Pasal 2

- (1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).
- (2) Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.

#### Pasal 3

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu koperasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)

## 2. Perbuatan Curang

Seseorang yang ingin memperoleh keuntungan tanpa melakukan usaha dengan melakukan perbuatan curang dapat

dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Perbuatan curang sebagaimana yang telah dirangkum dalam Pusat Edukasi Anti Korupsi meliputi Pemborong curang, pengawas proyek membiarkan anak buahnya curang, Rekanan TNI/ Polri curang, Pengawas rekanan TNI/Polri membiarkan kecurangan, Penerima barang TNI/Polri yang membiarkan kecurangan.<sup>57</sup> Perbuatan curang ini diatur dalam Pasal 7 UU PTPK berikut ini:

#### Pasal 7

- (1) Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau pidana denda paling sedikit Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah);
  - a. Pemborong, ahli bangunan yang pada waktu membuat bangunan, atau penjual bahan bangunan yang pada waktu menyerahkan bahan bangunan, melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan negara dalam keadaan perang;
  - b. Setiap orang yang bertugas mengawasi pembangunan atau penyerahan bahan bangunan, sengaja membiarkan perbuatan curang sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
  - c. Setiap orang yang pada waktu menyerahkan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia dan atau Kepolisian Negara Republik Indonesia melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keselamatan negara dalam keadaan perang; atau
  - d. Setiap orang yang bertugas mengawasi penyerahan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia dan atau Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan sengaja membiarkan perbuatan curang sebagaimana dimaksud dalam huruf c.
- (2) Bagi orang yang menerima penyerahan bahan bangunan atau orang yang menerima bahan keperluan Tentara Nasional Indonesia dan atau Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan sengaja membiarkan perbuatan curang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a atau huruf c, dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

---

<sup>57</sup> Pusat Edukasi Antikorupsi, dalam <https://aclc.kpk.go.id/materi-pembelajaran/hukum/infografis/perbuatan-curang,2021>, diakses pada 27 Maret 2022

### 3. Penggelapan dalam Jabatan

Istilah penggelapan dalam KUHP hampir sama dengan istilah pencurian. Perbedaannya yakni pada pencurian barang yang dimiliki itu masih belum berada di tangan pencuri dan masih harus diambil pencuri dari tempat barang tersebut berada sedangkan pada penggelapan waktu dimilikinya barang tersebut sudah ada di tangan pelaku yang sebelumnya tidak dilakukan dengan jalan kejahatan. Adapun penggelapan dalam jabatan sebagaimana pula diatur dalam Pasal 374 KUHP yakni penggelapan dilakukan oleh orang yang memegang barang tersebut berhubungan atau berkaitan dengan pekerjaan atau jabatannya. UU PTPK mengatur penggelapan dalam jabatan pada Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 yang bunyinya sebagaimana berikut ini:

#### Pasal 8

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah), pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara waktu, dengan sengaja menggelapkan uang atau surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau membiarkan uang atau surat berharga tersebut diambil atau digelapkan oleh orang lain, atau membantu dalam melakukan perbuatan tersebut.

#### Pasal 9

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah) pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang diberi tugas menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara

waktu, dengan sengaja memalsu buku-buku atau daftar-daftar yang khusus untuk pemeriksaan administrasi.

#### Pasal 10

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah) pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang diberi tugas menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara waktu, dengan sengaja:

- a. Menggelapkan, menghancurkan, merusakkan, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat, atau daftar yang digunakan untuk meyakinkan atau membuktikan di muka pejabat yang berwenang, yang dikuasai karena jabatannya; atau
- b. Membiarkan orang lain menghilangkan, menghancurkan, merusakkan, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat, atau daftar tersebut; atau
- c. Membantu orang lain menghilangkan, menghancurkan, merusakkan, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat, atau daftar tersebut.

#### 4. Pemasaran

Pemasaran dalam tindak pidana korupsi melibatkan pegawai negeri yang dalam menjalankan tugasnya menyalahgunakan kekuasaannya untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 huruf e, huruf f, dan huruf g UU PTPK berikut

#### Pasal 12

Dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah):

- e. pegawai negeri atau penyelenggara negara yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu,

- membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri;
- f. pegawai negeri atau penyelenggara negara yang pada waktu menjalankan tugas, meminta, menerima, atau memotong pembayaran kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara yang lain atau kepada kas umum, seolah-olah pegawai negeri atau penyelenggara negara yang lain atau kas umum tersebut mempunyai utang kepadanya, padahal diketahui bahwa hal tersebut bukan merupakan utang;
  - g. pegawai negeri atau penyelenggara negara yang pada waktu menjalankan tugas, meminta atau menerima pekerjaan, atau penyerahan barang, seolah-olah merupakan utang kepada dirinya, padahal diketahui bahwa hal tersebut bukan merupakan utang;

#### 5. Benturan Kepentingan dalam Pengadaan

Orang atau badan yang ditunjuk untuk menghadirkan dipilih melalui proses seleksi tender. Proses ini harus berjalan secara bersih dan jujur. Pihak dengan rekam jejak terbaik dan harga yang kompetitif yang dipilih. Untuk menjaga keadilan pihak penyeleksi tidak boleh ikut menjadi kandidat. Jika pihak penyeleksi termasuk dalam kandidat, maka sangat dekat dengan konflik kepentingan.<sup>58</sup>

Benturan kepentingan dalam pengadaan dapat berupa pengadaan barang dan atau jasa yang diatur dalam Pasal 12 huruf i UU PTPK

#### Pasal 12

Dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah):

- i. pegawai negeri atau penyelenggara negara baik langsung maupun tidak langsung dengan sengaja turut serta dalam pemborongan, pengadaan, atau persewaan, yang pada saat

---

<sup>58</sup> Pusat Edukasi Antikorupsi, <https://aclc.kpk.go.id/materi-pembelajaran/hukum/infografis/benturan-kepentingan-dalam-pengadaan>, 2021, diakses pada 27 Maret 2022

dilakukan perbuatan, untuk seluruh atau sebagian ditugaskan untuk mengurus atau mengawasinya.

## 6. Gratifikasi

Masyarakat Indonesia terkenal dengan budaya sopan santun dan kemurahan hatinya. Budaya saling berbagi atau saling memberi masih luas dipraktikkan di Indonesia khususnya di desa-desa terlebih jika seorang atau sekelompok orang merasa berterima kasih kadangkala disertai dengan pemberian tanda terima kasih. Siapa sangka jika hal tersebut dapat menjadi awal mula adanya tindak pidana korupsi. Bukan berarti saling memberi dilarang namun tentu tetap dalam batas kewajaran dan tidak melanggar aturan yang berlaku sehingga tidak termasuk dalam kualifikasi gratifikasi yang merupakan salah satu jenis tindak pidana korupsi.

Pasal 12B UU PTPK mengatur tentang gratifikasi dimana yang dimaksud dengan gratifikasi dalam penjelasan ayat tersebut adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (*discount*), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Gratifikasi tersebut baik yang diterima di dalam negeri maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik.

Kalimat yang termasuk definisi gratifikasi adalah sebatas kalimat: pemberian dalam arti luas, sedangkan kalimat setelah itu merupakan bentuk-bentuk gratifikasi. Dari penjelasan Pasal 12 B ayat (1) juga dapat dilihat bahwa pengertian gratifikasi mempunyai makna yang netral, artinya tidak terdapat makna tercela atau negatif dari arti kata gratifikasi tersebut. Apabila penjelasan ini dihubungkan dengan rumusan Pasal 12B dapat dipahami bahwa tidak semua gratifikasi itu bertentangan dengan hukum, melainkan hanya gratifikasi yang memenuhi kriteria dalam unsur pasal 12B saja.<sup>59</sup> Adapun Pasal 12B sebagai berikut:

#### Pasal 12 B

- (1) Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatan dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya, dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a. yang nilainya Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) atau lebih, pembuktian bahwa gratifikasi tersebut bukan merupakan suap dilakukan oleh penerima gratifikasi;
  - b. yang nilainya kurang dari Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah), pembuktian bahwa gratifikasi tersebut suap dilakukan oleh penuntut umum.
- (2) Pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah pidana penjara sumur hidup atau pidana penjara singkat 4 (empat) tahun dan paling laa 20 (dua puluh) tahun, dan pidana denda paling sedikit Rp. 200.000.000, 00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

#### 7. Suap Menyuap

Suap menyuap merupakan bentuk perilaku yang paling sempurna untuk menggambarkan mengenai perbuatan korupsi,

---

<sup>59</sup> Donu Muardiansyah *Et al.*, *Buku Saku Memahami Gratifikasi*, Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hal. 3

dalam beberapa literatur sosiologis, korupsi seringkali diidentikkan dengan suap menyuap. Oleh karena itu, hampir di setiap regulasi yang mengatur korupsi sebagai tindak pidana, selalu menyebutkan mengenai suap menyuap sebagai salah satu perbuatan yang dilarang.<sup>60</sup> UU PTPK mengatur suap menyuap dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 11, Pasal 12 huruf a, b, c, d, serta dalam Pasal 13, sebagai berikut:

#### Pasal 5

- (1) Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan atau pidana denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) setiap orang yang:
  - a. Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya; atau
  - b. Memberi sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban, dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya.
- (2) Bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a atau huruf b, dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

#### Pasal 6

- (1) Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah) setiap orang yang:

---

<sup>60</sup> Suryanto dan Ahmad Fahd Budi, *Penegakan Hukum Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Suap Menyuap dan Gratifikasi di Indonesia*, Dharmasiswa: Vol. 1, Article 4, hal. 592, dalam <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa/vol1/iss2/4/>, 2021, diakses pada 27 Maret 2022

- a. Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada hakim dengan maksud untuk mempengaruhi putusan perkara yang diserahkan kepadanya untuk diadili; atau
  - b. Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada seseorang yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan ditentukan menjadi advokat untuk menghadiri sidang pengadilan dengan maksud untuk mempengaruhi nasihat atau pendapat yang akan diberikan berhubung dengan perkara yang diserahkan kepada pengadilan untuk diadili.
- (2) Bagi hakim yang menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a atau advokat yang menerima pemberian atau janji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b, dipidana dengan pidana penjara yang sama sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

#### Pasal 11

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan atau pidana denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga, bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau yang menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya.

#### Pasal 12

Dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah):

- a. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk menggerakkan agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya;
- b. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah tersebut diberikan sebagai akibat atau disebabkan karena telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya;
- c. Hakim yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk

- mempengaruhi putusan perkara yang diserahkan kepadanya untuk diadili;
- d. Seseorang yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan ditentukan menjadi advokat untuk menghadiri sidang pengadilan, menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut untuk mempengaruhi nasihat atau pendapat yang akan diberikan, berhubungan dengan perkara yang diserahkan kepada pengadilan untuk diadili;

#### Pasal 13

Setiap orang yang memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri dengan mengingat kekuasaan atau wewenang yang melekat pada jabatan atau kedudukannya, atau oleh pemberi hadiah atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan tersebut, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah)

Disisi lain, ada pula yang membagi Tindak pidana korupsi dalam tujuh bentuk tipologi korupsi yang di dalamnya masih terbagi lagi dalam 30 jenis tindak pidana korupsi yang terbagi dalam:<sup>61</sup>

1. Tipologi korupsi merugikan keuangan dan perekonomian negara
2. Tipologi korupsi suap
3. Tipologi korupsi pemerasan dalam jabatan
4. Tipologi korupsi penyerobotan tanah
5. Tipologi korupsi percobaan, pembantuan dan permufakatan
6. Tipologi korupsi gratifikasi
7. Tipologi korupsi lainnya (perbuatan berkaitan dengan tipikor)

#### **D. Pengertian Kerugian Keuangan Negara**

Kerugian keuangan negara berbeda dengan kerugian negara.

Kerugian negara memiliki substansi yang luas daripada kerugian

---

<sup>61</sup> Mispansyah dan Amir Ilyas, *Op.Cit.*, hal. 54

keuangan negara sebagai bagian yang tak terpisahkan dari kerugian negara. Sehingga kerugian negara meliputi kerugian keuangan negara dan kerugian perekonomian negara.<sup>62</sup> Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan pengertian kerugian negara / daerah sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Pengertian kerugian negara dalam UUPN sejalan dengan pengertian kerugian negara yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 15 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Kemudian istilah kerugian keuangan negara digunakan dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kerugian keuangan negara dalam UU PTPK merupakan berkurangnya kekayaan negara yang disebabkan suatu tindakan melawan hukum, penyalahgunaan wewenang/kesempatan atau sarana yang ada pada seseorang karena jabatan atau kedudukan, kelalaian seseorang dan atau disebabkan oleh keadaan di luar kemampuan manusia (*force majeure*). Kerugian Keuangan negara dapat berbentuk:

---

<sup>62</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Edisi Ketiga, Depok, Rajawali Pers, 2018, hal. 122

1. Pengeluaran suatu sumber atau kekayaan negara/ atau daerah (dapat berupa uang atau barang) yang seharusnya tidak dikeluarkan;
2. Pengeluaran suatu sumber atau kekayaan negara atau daerah lebih besar dari yang seharusnya menurut kriteria yang berlaku;
3. Hilangnya sumber atau kekayaan negara atau daerah yang seharusnya diterima (termasuk diantaranya penerimaan dengan uang palsu atau barang fiktif);
4. Penerimaan sumber atau kekayaan negara atau daerah lebih kecil atau lebih rendah dari yang seharusnya diterima (termasuk penerimaan barang rusak atau kualitas tidak sesuai);
5. Timbulnya suatu kewajiban negara atau daerah yang seharusnya tidak ada;
6. Timbulnya suatu kewajiban negara atau daerah yang lebih besar dari yang seharusnya;
7. Hilangnya suatu hak negara/daerah yang seharusnya dimiliki atau diterima menurut aturan yang berlaku;
8. Hak negara atau daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya diterima.

Sejatinya, terkait dengan kerugian keuangan negara tidak hanya dikenal dalam lingkungan tindak pidana korupsi (pidana) tetapi juga dalam hal pengelolaan keuangan negara (administrasi). Tentu saja prosedur pengembalian yang dilakukan juga berbeda. Dalam hal

kerugian yang terjadi terkait dengan pengelolaan keuangan negara dapat dilakukan tanpa melibatkan pengadilan akan tetapi tugas tersebut diberikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melakukan tuntutan ganti kerugian yang berkaitan dengan keuangan negara yang dikategorikan sebagai suatu kerugian negara. Jika negara mengalami kerugian sebagai akibat dari pengelolaan keuangan negara yang tidak benar maka negara wajib mengenakan tuntutan ganti kerugian kepada pihak yang melakukannya. Tujuannya yaitu untuk memulihkan kembali keuangan negara yang telah mengalami kekurangan. Hal ini berbeda dengan prosedur dalam tindak pidana korupsi. Dalam UUPTPK, pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara harus dikembalikan melalui prosedur yang melibatkan hukum acara pidana atau dengan kata lain melalui proses peradilan. Kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi termasuk kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang penangannya pun harus luar biasa (mempunyai prosedur tersendiri). Bahkan, pada tahun 1999, ada yang dikenal dengan Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) pernah menyarankan kepada pemerintah untuk menyatakan Indonesia dalam “Keadaan Darurat Perang Melawan Korupsi”<sup>63</sup> meskipun pada akhirnya TGPTPK dibubarkan oleh Mahkamah Agung. Perlu diingat bahwa dalam tindak pidana korupsi tidak hanya mencakup kerugian

---

<sup>63</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2010, hal. 26

keuangan negara tetapi juga perekonomian negara. Beberapa Pasal dalam UU PTPK selalu menyebutkan “Kerugian keuangan negara atau perekonomian negara”.

Pengertian perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.<sup>64</sup> Sehingga perekonomian negara termasuk pula tindak pidana korupsi apabila terindikasi ada perbuatan yang menyimpang yang menyebabkan kerugian.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa kerugian negara dengan kerugian keuangan negara merupakan dua hal yang berbeda maka dalam tulisan ini, penulis akan menggunakan istilah kerugian negara agar tidak hanya mencakup kerugian keuangan negara saja tetapi juga mencakup perekonomian negara, meski dalam UU PTPK menggunakan istilah kerugian keuangan negara atau perekonomian negara.

---

<sup>64</sup> Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2013, hal. 139

## **E. Sejarah Pengembalian Kerugian Keuangan Negara di Indonesia**

Sejatinya, jauh sebelum lahirnya istilah *asset recovery*, Indonesia telah melakukan upaya yang pengembalian tetapi menggunakan istilah berbeda yakni perampasan dan upaya tersebut telah ada dalam sejarah perundang-undangan Indonesia sejak tahun 1958. Upaya perampasan aset pertama kali dimasukkan dalam Peraturan Penguasa Perang Pusat Nomor PRT/PEPERPU/013/1958 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi dan Pemilikan Harta Benda. Pasal 2 Peperpu ini menyatakan bahwa perbuatan korupsi adalah pidana, dimana terjalin unsur kejahatan atau pelanggaran, sehingga berdasarkan itu dapat dipidana dengan hukuman badan dan atau denda yang cukup berat di samping perampasan harta benda hasil korupsinya. Lebih jauh lagi, peraturan ini menyatakan bahwa perbuatan korupsi ini tidak diancam dengan hukuman pidana, melainkan Pengadilan Tinggi yang mengadilinya atas gugatan Badan Koordinasi Pemilik Harta Benda, dapat merampas harta benda hasil perbuatan korupsi itu. Harta benda yang oleh Pasal 12 ayat (2) dari peraturan Peperpu tersebut disamakan dengan harta benda hasil perbuatan tercela dapat pula dirampas, yaitu:

- a. Harta benda seseorang atau suatu badan yang dengan sengaja tidak diterangkan olehnya atau oleh pengurusnya;
- b. Harta benda yang tidak terang siapa pemiliknya;

- c. Harta benda seseorang yang kekayaannya setelah diselidiki dianggap tidak seimbang dengan penghasilan mata pencahariannya.

Selanjutnya upaya perampasan aset dapat dilihat di dalam Peraturan pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 16 ayat (1) Perpu ini menyatakan, bahwa: “Barangsiapa melakukan tindak pidana korupsi yang dimaksud dalam Pasal 1 sub a dan b dihukum dengan hukuman penjara selamamanya dua belas tahun dan/atau denda setinggi-tingginya satu juta rupiah, dan ayat 2 selanjutnya menegaskan bahwa segala harta benda yang diperoleh dari korupsi itu dirampas.”

Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengatur upaya perampasan lebih lengkap dari dua peraturan perundang-undangan sebelumnya.<sup>65</sup> Sedangkan untuk aturan yang sekarang yang umumnya dikenal dengan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP) telah mengatur istilah penyitaan dan perampasan aset yang diatur dalam Pasal 39, Pasal 46, ayat (2), Pasal 273 ayat (3). KUHAP telah memberikan konsep perampasan secara pidana untuk negara apabila terbukti merupakan hasil tindak pidana. Sebagaimana diketahui bahwa KUHAP merupakan aturan umum, bukan hanya ditujukan

---

<sup>65</sup> Paku Utama, *Op.Cit.*, hal. 103 *Et Seq.*

untuk aset tindak pidana korupsi tetapi juga untuk tindak pidana lain maka tentu sebagai tindak pidana khusus maka peraturan yang terkait juga harus secara khusus mengakomodir sehingga dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 memuat pengaturan yang lebih komprehensif dibandingkan peraturan perundang-undangan sebelumnya. Undang-undang ini memuat pengaturan hukum secara pidana maupun perdata.<sup>66</sup>

#### **F. Pengertian Properti dan Nilai**

Banyak peraturan perundang-undangan maupun konvensi yang menjelaskan pengertian aset dengan menggunakan istilah yang berbeda namun, pada dasarnya definisi tersebut mirip dengan apa sejatinya maksud dari aset itu sendiri. Pengertian Aset didefinisikan dalam Black Law Dictionary<sup>67</sup> yaitu:

1. *An item that is owned and has value*
2. *The Entries on a balances sheet showing the items of property owned, including cash, inventory, equipment, real estate, accounts receivable, and goodwill*
3. *All the property of a person (esp. A bankrupt or deceased person) available for paying debts or for distribution.*

---

<sup>66</sup> *Ibid*, hal 106

<sup>67</sup> Bryan A Garner, *Black's Law Dictionary*, Eighth Edition, Thomson West, Amerika, 2004

Pengertian aset belum dijelaskan secara rinci dalam UNCAC 2003, yang dijelaskan adalah definisi dari *property* atau kekayaan dan *proceeds of crime* atau hasil-hasil kejahatan. Kekayaan berarti setiap jenis aset, baik berwujud atau tak berwujud, bergerak atau tidak bergerak, dan dokumen atau instrumen hukum yang membuktikan hak atas atau kepentingan dalam aset tersebut, adapun hasil kejahatan yaitu setiap kekayaan yang berasal atau diperoleh, langsung atau tidak langsung dari pelaksanaan kejahatan. Pengertian kekayaan tersebut sejalan dengan pengertian “barang” dalam Pasal 499 Kitab Undang-undang Hukum Perdata yaitu tiap benda dan tiap hak yang dapat menjadi objek dari hak milik.

Selain dari itu, istilah *property* juga digunakan dalam *UN Vienna Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* yang menyatakan bahwa *Property means assets of every kind, whether corporeal or incorporeal, movable or immovable, tangible or intangible, and legal documents or instruments evidencing title to, or interest in, such assets.*

Pada tulisan ini, penulis menggunakan istilah penyitaan yang sama dengan *confiscation* sebagaimana yang juga digunakan dalam UNCAC 2003. Pada Pasal 2 huruf g UNCAC menjelaskan bahwa “*Confiscation*”, *which includes forfeiture where applicable, shall mean the permanent deprivation of property by order of a court or other competent authority;* dengan demikian penulis mengartikan bahwa

istilah *confiscation* dalam hal ini sama dengan istilah penyitaan yang meliputi perampasan (*forfeiture*) sehingga penyitaan dan perampasan adalah dua hal yang berbeda. Perampasan lebih spesifik dan merupakan salah satu cara bekerjanya penyitaan.

Properti berasal dari bahasa Inggris yaitu *property* yang berarti sesuatu yang dapat dimiliki seseorang. Di Indonesia, istilah properti identik dengan *real estate*, rumah, tanah, ruko, gedung, atau gudang. Belakangan, istilah properti bergeser dari pengertian semula menjadi lebih spesifik pada pengertian harta benda tak bergerak (tanah/bangunan).<sup>68</sup> Properti dapat berwujud properti riil (tanah), harta fisik milik seseorang, milik badan hukum, milik umum (negara atau publik), dan kekayaan intelektual (hak eksklusif atas kreasi, seni, penemuan, dan lain-lain). Pemilik properti berhak untuk mengkonsumsi, menjual, menyewakan, membebankan hipotek/fidusia, mengalihkan, melakukan pertukaran atau menghancurkan harta benda mereka. Oleh karenanya, properti dapat dikelompokkan ke dalam beberapa kategori, yaitu properti riil (*real property*) dan properti personal (*personal property*) sebagai berikut:<sup>69</sup>

#### 1. Properti Riil (*Real Property*)

*Real Property* adalah hak subjek hukum untuk memiliki/menguasai tanah dan/atau bangunan yang didirikan di atasnya. *Real Estate* didefinisikan sebagai "*land and all improvement made both on and*

---

<sup>68</sup> Dhaniswara K Harjono, *Hukum Properti*, Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia, Jakarta, 2016, hal.5

<sup>69</sup> *Ibid*, hal. 7, *Et. Seq*

*to land*”, atau tanah dengan segala perbaikan dan pengembangannya. Sehingga *real estate* dapat diartikan sebagai tanah dan semua benda yang menyatu di atasnya (berupa bangunan) serta yang menyatu terhadapnya (halaman, pagar, jalan, saluran, dan lain-lain yang berada di luar bangunan).

*Real Property* juga didefinisikan sebagai *the interest, benefits, and rights inherent in the ownership of real estate*. Dengan kata lain, *real property* adalah kepentingan dan hak-hak yang menyangkut kepemilikan tanah, bangunan, dan perbaikan yang menyatu terhadapnya. Jadi istilah *real property* adalah istilah yang menyangkut hubungan hukum antara objek (*real estate*) dengan subjek.

## 2. Properti Personal (*Personal Property*)

*Personal Property* meliputi segala jenis properti yang bersifat tidak permanen, baik berupa properti berwujud (*tangible property*) seperti mesin, peralatan, dan furniture, maupun properti yang tidak berwujud (*intangible property*), seperti *goodwill*, *merk*, *trademark*, dan sebagainya.

Adapun arti dari Nilai adalah suatu besaran (biaya diukur berdasarkan derajat moneter) yang pantas dibayarkan oleh seorang pembeli kepada penjual pada sebuah transaksi yang telah

disepakati.<sup>70</sup> Namun, pengertian nilai berbeda jika dicermati tujuan dari penilaian itu sendiri, misalnya:<sup>71</sup>

a. Nilai Potensial

Nilai potensial merupakan suatu nilai yang diukur berdasarkan perkiraan atas kemampuan suatu benda/jasa di dalam menghasilkan sesuatu pada masa yang akan datang. Dengan demikian sifat nilai di sini adalah bersifat prediksi, dan belum menjadi sebuah kenyataan. Nilai potensial ini biasanya muncul ketika dilakukan penilaian untuk tujuan sebuah investasi.

b. Nilai Modal

Nilai modal yaitu nilai yang ditetapkan dalam rangka atau tujuan untuk memperoleh sesuatu.

c. Nilai Pasar Wajar

Nilai pasar wajar merupakan nilai yang merefleksikan sebuah transaksi pasar antara penjual dengan pembeli dalam kondisi yang wajar. Nilai pasar wajar ini muncul ketika penilai melakukan penilaian untuk tujuan jual beli.

d. Nilai Sentimentil

Nilai sentimentil merupakan suatu nilai yang dihasilkan bukan pada kondisi pasar wajar sebuah transaksi, namun lebih banyak terjadi ketika ada atau didasari oleh rasa emosional.

---

<sup>70</sup> Sudibyanung, Asih Retno Dewi, dan Rosye Villanova Christine, *Buku Ajar Dasar-dasar Penilaian Aset dan Properti: Konsepsi Nilai*, STPN Press bekerja sama dengan Program Studi Diploma IV Pertanahan, Yogyakarta, 2020, hal.5

<sup>71</sup> *Ibid*, hal. 7, *Et. Seq*

e. Nilai Tukar

Merupakan suatu nilai yang muncul atas suatu pertukaran dua buah barang atau lebih yang masing-masing pihak sepakat bahwa barang yang dipertukarkan tersebut mempunyai nilai sama atau sebanding. Nilai ini merupakan hasil dari penilaian yang umumnya untuk tujuan tukar menukar.

Selain beberapa jenis nilai di atas, sebenarnya masih banyak ragam nilai-nilai yang lain. Namun prinsip dari pengertian nilai tersebut relatif sama, yaitu berprinsip pada manfaat atas suatu obyek benda atau barang tertentu, serta mengikuti tujuan dari penilaian yang dilakukan.

## G. Sistem Penyitaan

Ada tiga pendekatan yang digunakan oleh sistem hukum dalam penyitaan tindak pidana yang dikenal dengan *criminal confiscation*, *non-conviction based (NCB confiscation)*, dan *Administrative Confiscation*.<sup>72</sup>

1. Penyitaan melalui Hukum Pidana (*Criminal confiscation*)

Sistem ini memerlukan pemidanaan melalui pengadilan atau setelah adanya pengakuan dari terdakwa. Setelah adanya keyakinan dari hakim, maka hakim dapat membuat perintah penyitaan akhir yang seringkali merupakan bagian dari hukuman. di Indonesia, putusan hakim merupakan hukuman kepada

---

<sup>72</sup> Jean-Pierre Brun *Et al.*, *Asset Recovery Handbook a Guide for Practitioners* , StAR Initiative , World Bank, Washington DC , 2011, hal. 105

terdakwa yang pidana pokoknya berupa hukuman penjara dan pembayaran denda serta pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti.<sup>73</sup> Di beberapa negara, penyitaan merupakan perintah wajib dan pengadilan memiliki kewenangan untuk memaksakannya, salah satunya yaitu Negara Kamerun<sup>74</sup>. Sistem penyitaan pidana dapat berupa sistem berbasis properti atau sistem berbasis nilai. Jika hakim telah memiliki keyakinan maka saat itu akan lebih mudah untuk memerintahkan penyitaan sebagai bagian dari hukuman dalam kasus pidana. Terutama di negara Indonesia yang mana Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana Indonesia menganut sistem pembuktian berdasarkan undang-undang yang negatif (*negative wettelijke*),<sup>75</sup> sehingga selain memerlukan alat bukti juga harus diperkuat dengan keyakinan hakim. Apabila hanya terdapat alat bukti tetapi hakim tidak memperoleh keyakinan maka terdakwa dapat divonis bebas.

---

<sup>73</sup> Pembayaran uang pengganti tidak dijatuhkan kepada setiap kasus tindak pidana korupsi, beberapa putusan hakim berkaitan dengan tindak pidana korupsi hanya menjatuhkan hukuman penjara dan denda. Dapat dilihat dalam Skripsi Musfiratul Iلمي, *Tinjauan Terhadap Penerapan Prinsip Asset Recovery Dalam Putusan perkara Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Palu*, Fakultas Hukum, Universitas Tadulako, 2020, hal. 96

<sup>74</sup> Pasal 184 ayat (4) KUHP Kamerun tentang Penyalahgunaan Dana Publik menyatakan bahwa penyitaan harus diperintahkan dalam setiap kasus.

<sup>75</sup> Dapat dilihat dalam Pasal 183 KUHP bahwa Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya ua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya. Sugiharto, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia dan Sekilas Sistem Peradilan Pidana Di Beberapa Negara*, Unissula Press, Semarang, 2012, hal. 72

Namun, ada suatu kesulitan dalam menggunakan prosedur pidana terutama untuk menyita aset dari pelaku yang telah meninggal dunia atau bahkan melarikan diri ke yurisdiksi lain. Sejatinya, beberapa yurisdiksi telah memasukkan ketentuan melarikan diri yang menyatakan pelaku “dihukum” untuk tujuan penyitaan setelah ditetapkan bahwa dia telah melarikan diri dari yurisdiksi.

2. Penyitaan tanpa Putusan Pengadilan (*NCB Confiscation*)

Penyitaan tanpa pemidanaan juga disebut dengan penyitaan objektif atau *extincion de dominio*. Penyitaan melalui hukum pidana dengan NCB berbeda dalam prosedur yang digunakan untuk perampasan aset. Perbedaan utama keduanya adalah bahwa perampasan pidana memerlukan pengadilan dan hukuman, sementara *NCB* tidak.<sup>76</sup> Penyitaan ini umumnya memerlukan bukti bahwa aset tersebut adalah hasil atau alat kejahatan. Berikut jenis penyitaan yang sering dilakukan:

- a. Penyitaan dalam konteks proses pidana, tetapi tanpa memerlukan keyakinan akhir atau penemuan kesalahan seperti yang diterapkan oleh Liechtenstein, Slovenia, Swiss, dan Thailand. Dalam sistem pembuktian untuk konteks pidana tanpa keyakinan sama dengan dengan *positive wettelijk*. Dalam situasi seperti itu, undang-undang terkait

---

<sup>76</sup> Theodore S. Greenberg Et.al., *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide For Non-Conviction Based Asset Forfeiture*, The World Bank, Washington DC, 2009, hal.13

*NCB Confiscation* dimasukkan dalam hukum pidana yang ada, misalnya dalam undang-undang tindak pidana korupsi, undang-undang pencucian uang, ataupun undang-undang khusus yang lainnya. Terutama di negara *Civil Law* seperti Indonesia yang menganut *Asas Legalitas*.

- b. Cara kedua yaitu penyitaan melalui undang-undang yang prosesnya diatur dalam peraturan perundang-undangan atau aturan lain yang bukan termasuk aturan pidana tetapi perdata. Dalam yurisdiksi yang menerapkan prosedur perdata, standar pembuktian yang lebih rendah. Negara yang menggunakan cara ini yaitu Kolombia, Afrika Selatan, Amerika, dan Inggris.

**Tabel 1 Perbedaan Antara Perampasan Berdasarkan Tuntutan Pidana dengan Perampasan Perdata**

<b>TINDAKAN</b>	<b>PERAMPASAN ASET BERDASARKAN TUNTUTAN PIDANA</b>	<b>PERAMPASAN SECARA PERDATA</b>
<b>Objek Perampasan</b>	Objek perampasan adalah personam atau individu Perampasan bagian dari pemedanaan	Objek perampasan adalah aset atau in rem
<b>Pembuktian</b>	Perampasan aset berdasarkan pada pembuktian kesalahan terdakwa. Harus dapat nexus (hubungan) antara terdakwa, kejahatan, aset.	Pembuktian kesalahan terdakwa bukan dasar untuk merampas aset. Perampasan ini memungkinkan digunakan upaya pembalikan beban pembuktian.

Sumber: dikutip dari Ramelan dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perampasan Aset Tindak Pidana

*NCB Confiscation* berguna terutama ketika penyitaan secara pidana tidak memungkinkan. Beberapa hal yang dapat menghambat penyitaan secara pidana yaitu:

- a. Tersangka atau terdakwa meninggal dunia, melarikan diri dari yurisdiksi, atau kebal dari penuntutan;
- b. Aset ditemukan tetapi pemiliknya tidak diketahui;
- c. Tidak ada cukup bukti untuk mencari hukuman pidana atau proses pidana telah membebaskan tersangka atau terdakwa karena kurangnya alat bukti (khususnya untuk negara yang standar pembuktiannya lebih rendah).

Sistem *NCB Confiscation* juga berguna untuk kasus-kasus besar yang penyelidikannya sedang berlangsung dan ada keharusan untuk penahanan dan penyitaan terhadap aset sebelum tuntutan pidana diajukan. Dalam hal ini, *NCB* telah diatur dalam UU TPPU meskipun belum secara sempurna. Mekanisme yang terdapat dalam Pasal 67 UU TPPU memungkinkan dilakukannya upaya perampasan aset tanpa menunggu putusan pidana terhadap pelaku tindak pidana. Aplikasi perampasan ini juga dapat diterapkan kepada tindak pidana korupsi sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Pasal 2 UU TPPU, bahwa korupsi merupakan salah satu tindak pidana asal terhadap pidana pencucian uang.<sup>77</sup> Konsep *NCB* ini pula

---

<sup>77</sup> Paku Utama, *Op.Cit.*, hal. 108

merupakan konsep perampasan yang idealnya memungkinkan semua aset yang terkait kejahatan dapat dirampas baik di dalam maupun di luar negeri.

### 3. Penyitaan Administratif

Penyitaan administratif terjadi tanpa memerlukan putusan pengadilan. Model penyitaan ini tidak dilakukan karena adanya tuntutan ataupun gugatan tetapi ketika persyaratan tertentu telah dipenuhi misalnya pemberitahuan kepada pihak dan tidak ada keberatan yang diajukan. Meski demikian, tetap ada batasan hukum untuk penyitaan secara administratif misalnya syarat terkait nilai maksimum aset atau jenis aset yang dapat disita. Dengan demikian, secara umum penyitaan administratif dibatasi untuk aset bernilai rendah atau kelas aset tertentu. Contoh, di Amerika properti yang nilainya kurang dari \$500.000 dapat disita secara administratif akan tetapi, real estate yang berapa pun nilainya harus melalui prosedur hukum yang berlaku. Penyitaan administratif biasanya dikaitkan dengan kepabeanan, narkoba, terkait dengan pelaporan transportasi mata uang lintas batas. Misalnya, dapat digunakan untuk menyita kendaraan yang digunakan untuk mengangkut barang terlarang atau uang tunai yang ditemukan di tangan kurir.<sup>78</sup> Sementara di Indonesia, terutama terkait narkoba cukup ketat dan harus melalui proses

---

<sup>78</sup> Jean-Pierre Brun Et.al., *Op.Cit.*, hal. 107

hukum. Barang yang ditemukan termasuk uang dan kendaraan digunakan sebagai barang bukti dan selanjutnya akan dirampas untuk negara atau pun dimusnahkan teragantung dari putusan pengadilan.

Ada tiga jenis atau cara penyitaan yang dapat dilakukan yaitu: melalui *property-based confiscation*, *value-based confiscation*, dan *combination system*.<sup>79</sup>

1. Penyitaan berbasis properti (*Property-based confiscation*)

Sistem penyitaan berbasis properti atau dikenal juga dengan istilah *criminal confiscation*<sup>80</sup> atau penyitaan dengan melalui hukum pidana. Penyitaan pidana berarti memerlukan prosedur melalui pengadilan. Setelah keyakinan diperoleh melalui proses persidangan, pengadilan akan membuat perintah penyitaan yang merupakan bagian dari hukuman. Di beberapa yurisdiksi, penyitaan adalah suatu hal yang wajib. Sistem penyitaan pidana inilah yang juga dikenal dengan penyitaan berbasis properti.<sup>81</sup>

Penyitaan berbasis properti memungkinkan penyitaan properti yang ditemukan sebagai hasil atau alat kejahatan yang lebih fokus pada “properti yang tercemar”. Italia dan Spanyol merupakan contoh negara yang menggunakan penyitaan berbasis

---

<sup>79</sup> Council of Europe, *Impact Study on Civil Forfeiture*, Council of Europe Office in Belgrade, Belgrade, 2013 hal. 11

<sup>80</sup> Istilah Criminal Confiscation digunakan dalam buku yang berjudul *Asset Recovery Handbook a Guide for Practitioners* karya Jean-Pierre Brun *Et.al.*, *Asset Recovery Handbook a Guide for Practitioners*, StAR Initiative, World Bank, Washington DC, 2011

<sup>81</sup> Jean-Pierre Brun *Et al.*, *Op. Cit.*, hal. 105

properti. Contoh lain negara yang menggunakan sistem ini yaitu Kanada. Penyitaan dilakukan terhadap harta benda yang merupakan hasil tindak pidana. Selain itu, jika properti telah tercampur dengan pelanggaran lain (di Indonesia disebut tindak pidana pencucian uang) maka pengadilan juga dapat memerintahkan penyitaan terhadap harta benda tersebut. Karena dasar pemulihan ini khusus untuk properti, jika properti tidak dapat ditelusuri atau ditemukan atau telah beralih ke pihak ketiga dan bahkan berada di luar negeri yang menyebabkan berkurangnya nilai substansial maka dengan sistem ini penjatuhan denda menjadi solusi untuk menyesuaikan kembali nilai dari properti yang telah bercampur. Dalam Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan atau OECD *anti bribery Convention* 1997, hasil kejahatan (*proceeds of crime*) tidak hanya hasil langsung (*direct proceeds*) dari kejahatan saja, tetapi hasil yang tidak langsung (*indirect project*) juga memungkinkan untuk dirampas dengan sistem berbasis properti ini.<sup>82</sup> Hasil langsung dan tidak langsung ini juga sejalan dengan apa yang dituangkan dalam Pasal 2 huruf e UNCAC yaitu "*Proceeds of crime*" shall mean any property derived from or obtained, directly or indirectly, through the commission of an offence;" yang berarti bahwa hasil kejahatan yang dimaksud yaitu setiap harta benda yang diperoleh baik

---

<sup>82</sup> Agus Herimulyanto, *Op.Cit.*, hal. 60

secara langsung maupun secara tidak langsung melalui pelaksanaan suatu kejahatan.<sup>83</sup>

Namun, yang menjadi permasalahan adalah adanya kesulitan dalam menggunakan prosedur secara pidana terutama ketika terpidana meninggal dunia atau melarikan diri dari yurisdiksi. Meskipun beberapa yurisdiksi telah memasukkan ketentuan melarikan diri yang mengatakan pelaku “dihukum” untuk tujuan penyitaan setelah ditetapkan bahwa dia telah melarikan diri dari yurisdiksi.<sup>84</sup> Sebagaimana dijelaskan dalam seri kedua *asset recovery handbook*, bahwa:

Property-based confiscation refers to the confiscation of property found to be the proceeds or instrumentalities of a crime, and it requires a link between the asset and the offense. The latter is difficult to prove when the assets under question have been converted, transferred, or mingled with lawful assets to conceal or disguise their illegal origin.<sup>85</sup> (Penyitaan berbasis properti mengacu pada penyitaan properti yang ditemukan sebagai hasil atau alat kejahatan, dan itu membutuhkan hubungan antara aset dan pelanggaran. Penyitaan berbasis properti sulit dibuktikan ketika aset yang bersangkutan telah dikonversi, dialihkan, atau dicampur dengan aset yang sah untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal usulnya yang tidak sah.

## 2. Penyitaan berbasis nilai (*Value-based, or benefit system*)

Penyitaan berbasis nilai atau disebut juga dengan manfaat sejatinya berasal dari Inggris. Pada sistem berbasis nilai penetapan nilai hasil kejahatan dan penyitaan nilai yang setara.

---

<sup>83</sup> Council of Europe, Loc. Cit

<sup>84</sup> Jean Pierre Brun Et.al., *Op.Cit*, hal.106

<sup>85</sup> Jean Pierre Brun *et.al.*, *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners, Second Edition. StAR Initiative*. World Bank, Washington DC, 2020. hal. 9

Meskipun berasal dari negara *common law* namun, penyitaan berbasis nilai juga telah diadopsi oleh Belanda dan Austria yang merupakan negara *civil law*. Cara kerja sistem penyitaan yaitu pengadilan menghitung 'manfaat' terpidana pelaku tindak pidana. Setelah menentukan manfaat yang masih harus dibayar, pengadilan kemudian akan menilai kemampuan terdakwa untuk membayar jumlah nilai yang mungkin dapat direalisasi dari harta tergugat. Atas dasar perhitungan tersebut, pengadilan kemudian akan melanjutkan dengan mengeluarkan perintah sita. Masa hukuman tambahan biasanya juga akan ditentukan tetapi hanya akan dilayani oleh tergugat jika ia gagal untuk membayar jumlah sesuai perintah pengadilan.<sup>86</sup>

Penyitaan berbasis nilai dapat dikatakan lebih mudah jika dibandingkan dengan penyitaan berbasis properti. Karena dalam hal penyitaan berbasis nilai tidak perlu pembuktian hubungan (*nexus*). Utamanya, pada tindak pidana korupsi seringkali selalu diikuti dengan tindak pidana pencucian uang. Pada tataran konseptual, pencucian uang bertujuan untuk memutus *nexus* antara.<sup>87</sup>

- a. Pelaku kriminal dan hasil kejahatan
- b. Kejahatan dan hasil kejahatan

---

<sup>86</sup> Council of Europe, *Loc.Cit.*

<sup>87</sup> Paku Utama, *Op.Cit.*, hal. 34

- c. Pelaku kriminal, kejahatan, dan akses terhadap kejahatannya.

Nilai manfaat sebagaimana dijelaskan dalam *Identification and Quantification of the Proceeds of Bribery* bahwa:

*The term “benefits” is usually defined to include the full value of cash or non-cash benefits received by a defendant (or a third party at the defendant’s direction) directly or indirectly as a result of the offence. Benefits will usually cover more than rewards of a financial nature. Some examples include:*<sup>88</sup>

- 1. The value of money or assets actually received as the result of committing an offence (for example, the revenues from an initial contract obtained by bribery);*
- 2. The value of assets derived or realized (by either the defendant or a third party at the direction of the defendant) directly or indirectly from the offence (for example, supplemental work obtained in the context of that same contract); and*
- 3. The value of benefits, services or advantages accrued (to the defendant or a third party at the direction of the defendant) directly or indirectly as a result of the offence (for example, the possibility to obtain future contacts*

---

<sup>88</sup> OECD/The World Bank, *Identification and Quantification of the Proceeds of Bribery*, OECD Publishing, 2012, hal. 18

*based on the experience gained through that initial contract obtained through bribery).*

Istilah manfaat biasanya didefinisikan secara luas untuk memasukkan nilai penuh keuntungan tunai atau keuntungan non tunai yang diterima oleh tersangka atau terdakwa atau bahkan pihak ketiga baik secara langsung ataupun secara tidak langsung sebagai akibat dari kejahatannya. Manfaat biasanya akan mencakup lebih dari sekadar imbalan atau keuntungan yang bersifat finansial contohnya yaitu:

1. Nilai uang atau harta benda yang benar-benar diterima sebagai hasil dari melakukan kejahatan (contohnya yaitu keuntungan yang diperoleh dari hasil suap)
2. Nilai aset yang diperoleh oleh tersangka atau terdakwa atau pihak ketiga atas arahan tersangka/terdakwa baik secara langsung maupun secara tidak langsung dari kejahatan (misalnya ada pekerjaan tambahan yang diperoleh berdasarkan konteks yang sama dengan perjanjian atau kontrak)
3. Nilai manfaat yang diperoleh untuk keuntungan tersangka atau terdakwa atau pihak ketiga atas petunjuk dari tersangka atau terdakwa baik secara langsung atau tidak langsung (contohnya yaitu kemungkinan untuk

mendapatkan kontrak masa depan berdasarkan pengalaman yang telah diperoleh melalui penyuaipan).

### 3. Sistem kombinasi (*combination system*)

Salah satu negara yang mengadopsi sistem kombinasi yaitu Australia yang mengizinkan penyitaan nilai dalam kondisi tertentu, misalnya pada saat hasil telah digunakan, dimusnahkan, atau disembunyikan oleh pelaku. Maka tetap memerlukan hukuman pidana sebagai prasyarat namun, proses setelah hukuman umumnya, tetapi tidak selalu karena ada yang menggunakan tingkat pembuktian perdata (*balance of probabilities*). Di Hong Kong misalnya, diterapkan pembalikan beban pembuktian pada tahap pemeriksaan terkait dengan penyitaan.<sup>89</sup>

## H. Kerangka Pikir

Pada penelitian ini, teori Negara Kesejahteraan digunakan sebagai teori utama (*grand theory*) karena penulis menganggap bahwa tujuan utama dari negara kesejahteraan yaitu kesejahteraan rakyat itu sendiri. Disisi lain, apa yang dapat membuat rakyat sejahtera adalah dengan menggunakan dan menikmati sumber daya yang ada secara adil dan merata akan tetapi, justru hal tersebut tidak terlaksana karena hambatan yang dari dulu selalu menggerogoti hampir setiap sendi kehidupan masyarakat yakni korupsi yang telah

---

<sup>89</sup> Council of Europe, *Loc.Cit*

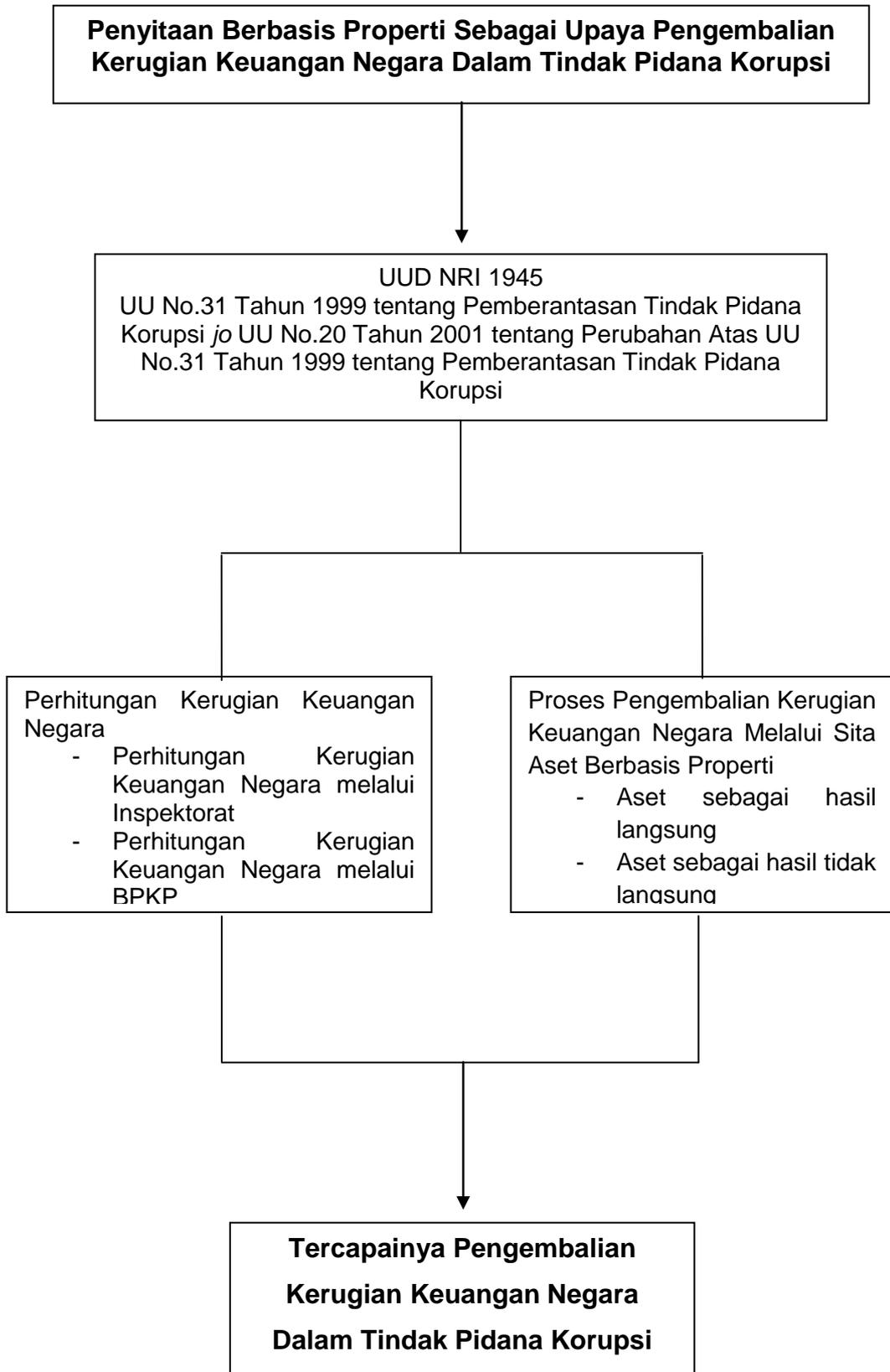
merusak tatanan dalam perekonomian negara. Dengan demikian, dalam tulisan ini penulis berinisiatif menggunakan teori negara kesejahteraan sebagai *grand theory* karena jelas bahwa upaya pengembalian aset sejatinya dilakukan untuk kesejahteraan rakyat. Hal ini juga sejalan dengan tujuan negara sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

Selanjutnya, yang digunakan sebagai *middle theory* yaitu teori Analisis Ekonomi terhadap Hukum (*Economics Analysis of Law*). Tentu, tiap bidang memiliki korelasi satu dengan lainnya termasuk ekonomi dan hukum. Kembali pada tindak pidana korupsi, yang pada dasarnya menggoyahkan perekonomian negara, tentu membutuhkan analisis ekonomi untuk menentukan kerugian dan menentukan jumlah pengembalian kerugian negara yang tentunya saling bertautan dengan hukum. Sehingga, setelah penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh instansi yang berwenang maka aparat penegak hukum dapat mengembalikan semua kerugian keuangan negara baik yang termasuk aset langsung maupun aset tidak langsung yang diperoleh dari tindak pidana korupsi dengan berlandaskan pada analisis ekonomi terhadap hukum.

Kemudian, penulis menggunakan teori pengembalian aset sebagai *applied theory*. Penulis berharap setiap orang yang telah diputus bersalah melakukan tindak pidana korupsi (kerugian keuangan negara) wajib untuk mengembalikan kembali kepada kas negara.

Meskipun isu pengembalian kerugian keuangan negara bukan lagi hal yang baru akan tetapi hingga saat ini belum ada kabar keberhasilan pengembalian kerugian keuangan negara yang betul-betul sesuai dengan jumlah kerugian keuangan negara. Sehingga penulis melakukan penelitian untuk mengetahui model pengembalian yang digunakan dan kendala yang dihadapi sehingga dapat dirumuskan kebijakan untuk mengatasi hal tersebut. Agar lebih mudah untuk dipahami maka di bawah ini diuraikan mengenai gambaran umum dalam bentuk skema kerangka pikir.

## SKEMA KERANGKA PIKIR



## **I. Definisi Operasional**

Adapun definisi operasional dalam penelitian ini yakni sebagai berikut:

1. Tindak pidana adalah tindakan melanggar hukum yang telah atau akan dilakukan dengan sengaja maupun tidak dengan sengaja oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan atas tindakannya dan oleh undang-undang telah dinyatakan sebagai tindakan yang dapat dihukum.
2. Korupsi adalah suatu tindak pidana dengan memperkaya diri sendiri dengan melakukan penggelapan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan atau perekonomian negara, perbuatan melawan hukum dengan memperkaya diri sendiri atau orang lain dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan orang lain atau negara.
3. Kerugian keuangan negara dalam hal ini sama dengan kerugian keuangan daerah yang merupakan berkurangnya kekayaan negara yang disebabkan suatu tindakan melawan hukum, penyalahgunaan wewenang/kesempatan atau sarana yang ada pada seseorang karena jabatan atau kedudukan.
4. Inspektorat adalah salah satu Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang bertugas melakukan kegiatan pembinaan dan pengawasan di lingkungan internal pemerintah baik di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

5. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan atau BPKP adalah salah satu Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang bertugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pengawasan keuangan negara atau daerah dan pembangunan nasional
6. Properti adalah barang atau benda yang berwujud atau tidak berwujud, bergerak atau tidak bergerak, benda masih atau sudah tidak ada, memiliki nilai ekonomis dan berkaitan dengan tindak pidana korupsi atau merupakan hasil tindak pidana korupsi atau dengan kata lain merupakan setiap benda yang dapat menjadi objek dari hak milik.
7. Aset sebagai hasil langsung adalah aset yang langsung dihasilkan dari tindak pidana korupsi tanpa melalui metode pencucian uang.
8. Aset sebagai hasil tindak langsung adalah aset yang diperoleh setelah dilakukan tindakan pencucian uang.
9. Penyitaan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh penyidik untuk menagmbil alih dan menyimpan aset di bawah penguasaannya untuk kemudian dikembalikan kepada korban dari tindak pidana (negara atau masyarakat).
10. Penyitaan berbasis properti berarti memerlukan prosedur melalui pengadilan dan memungkinkan penyitaan properti yang ditemukan sebagai hasil atau alat kejahatan yang lebih fokus pada "properti

yang tercemar” yang terbukti memiliki hubungan dengan tindak pidana atau merupakan hasil dari tindak pidana

11. Penyitaan berbasis nilai yakni penetapan nilai hasil kejahatan dan penyitaan nilai yang setara dimana pengadilan menghitung ‘manfaat’ terpidana pelaku tindak pidana kemudian akan menilai kemampuan terdakwa untuk membayar jumlah nilai yang mungkin dapat direalisasi dari harta tergugat tanpa harus membuktikan hubungan (*nexus*), dapat juga mencakup nilai dari hasil tindak pidana yang dilakukan.
12. Perampasan adalah upaya paksa pengambilalihan hak atas kekayaan atau keuntungan yang telah diperoleh atau mungkin telah diperoleh oleh orang dari tindak pidana yang dilakukan.
13. Uang pengganti adalah sanksi atau hukuman tambahan atas kerugian negara yang secara nyata dinikmati atau memperkaya seseorang karena kausalitas tertentu sehingga orang tersebut bertanggung jawab untuk mengembalikan seluruh kerugian sesuai dengan putusan pengadilan.
14. Denda adalah sanksi atau hukuman pokok yang diterapkan dalam bentuk keharusan untuk membayar sejumlah uang sesuai dengan putusan pengadilan dengan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang mana hal tersebut dikarenakan akibat adanya pelanggaran terhadap aturan yang berlaku.