

DISERTASI

**PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA HASIL
TINDAK PIDANA KORUPSI DITINJAU DARI ASPEK
KEADILAN**

*RETURN OF STATE FINANCIAL LOSSES RESULTING FROM
CRIMINAL ACTS OF CORRUPTION REVIEWED FROM THE
ASPECTS OF JUSTICE*



Oleh:

**SYAHIRUDDIN LATIF
NIM. B013201001**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

HALAMAN JUDUL

**PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA HASIL
TINDAK PIDANA KORUPSI DITINJAU DARI ASPEK
KEADILAN**

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

Disusun dan diajukan oleh:

SYAHIRUDDIN LATIF
NIM. B013201001

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

DISERTASI

**PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA
HASIL TINDAK PIDANA KORUPSI DITINJAU
DARI ASPEK KEADILAN**

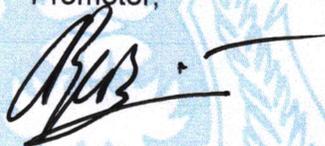
Disusun dan diajukan oleh:

**SYAHIRUDDIN LATIF
B013201001**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada hari Rabu Tanggal 14 Agustus 2024 Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

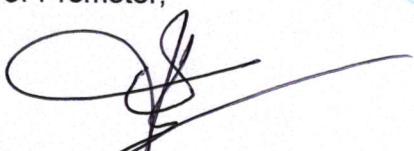
Menyetujui,

Promotor,



Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H.
NIP 195701011986011001

Co. Promotor,



Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,M.Si.
NIP 196408241991032002

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum,



Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,M.Si.
NIP 196408241991032002

Co. Promotor,



Dr. Haeranah, S.H.,M.H.
NIP 196612121991032002

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.,M.A.P.
NIP 197312311999031003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Syahiruddin Latif
Nomor Induk Mahasiswa : B013201001
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum

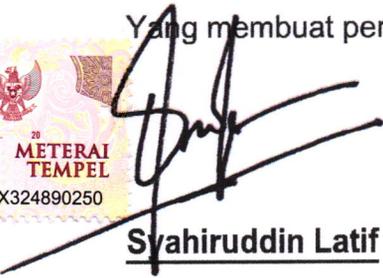
Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Disertasi yang berjudul **"Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi Ditinjau dari Aspek Keadilan"** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Disertasi ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 14 Agustus 2024

Yang membuat pernyataan,




Syahiruddin Latif

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan hidayahnya sehingga dalam penyusunan Disertasi ini dapat terselesaikan. Shalawat serta salam tak lupa juga penulis ucapkan kepada junjungan Nabiullah Muhammad SAW sebagai risalah dan pencerah bagi peradaban umat manusia, Nabi yang menjadi teladan bagi kita semua.

Penulis juga sangat menyadari bahwasanya dalam penulisan disertasi ini masih terdapat banyak kekurangan, hal ini disebabkan karena faktor keterbatasan diri penulis sebagai umat manusia yang tak luput dari salah dan masih dalam tahap pembelajaran. Oleh karena itu, penulis senantiasa mengharapkan saran dan kritik yang sifatnya senantiasa membangun disertai dengan solusi bagi kesempurnaan Disertasi ini.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini mustahil dapat diselesaikan tanpa adanya bantuan, dorongan serta bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu serta diiringi doa semoga Allah SWT memberikan balasan pahala yang berlipat ganda atas segala bantuan yang telah diberikan selama ini.

Sembah sujud penulis peruntukkan kepada kedua orang tua penulis atas segala didikan dan doanya yang tulus selama ini. Disertasi ini penulis persembahkan kepada kedua orang tua dan mertua tercinta almarhum/almarhumah, H. Abd. Latif, Hj. Syamsiah, KH. Hamzah Mappa,

Hj. Rajiah dan kepada Istri Hj. Raodha Hamzah, S.pd., anak Muh. Saddam Latif, Muh. Ayatullah Yusuf Latif, Muh. Ghulaman Zakiah Mi'raj Latif yang senantiasa mendoakan penulis hingga dapat seperti saat ini.

Penghargaan, rasa hormat dan ucapan terima kasih dengan penuh kerendahan hati penulis haturkan kepada yang terhormat dan amat terpelajar Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH, MH., selaku Promotor, Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. dan Dr. Haeranah, SH, MH selaku Ko-Promotor yang telah banyak meluangkan waktu dalam memberikan bimbingan dan menunjukkan hal-hal yang penting dan perlu diperhatikan dengan penuh keikhlasan dalam proses penyelesaian penulisan disertasi ini. Semoga Allah SWT meninggikan derajat serta mencurahkan Rahman-Nya kepada beliau.

Ucapan yang sama juga penulis haturkan kepada yang terhormat dan amat terpelajar Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. M.A.P. selaku Ketu Sidang Promosi dan Prof. Dr. Bambang Sugeng Rukmono, S.H., M.H selaku penguji Eksternal Prof. Dr. M. Syukri Akub, S.H., M.H., Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H., Prof. Dr. Musakkir, S.H., M.H., dan Dr. Nur Azisa, S.H., M.H., selaku tim penilai yang telah banyak memberikan koreksi, saran dan arahan yang sangat konstruktif dalam penyusunan disertasi ini. Semoga Allah SWT membalas kebaikan Ibu dan Bapak dengan balasan yang setimpal. Amiin.

Terima kasih dan penghargaan juga penulis sampaikan 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. Maskun S.H., LL.M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan,
4. Prof. Dr. Iin Kartika Sakharina, S.H., M.A. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya dan Alumni,
5. Dr. Ratnawati, S.H.,M.H. Wakil Dekan Bidang Kemiteraan, Riset dan Inovasi.
6. Prof. Dr. Marwati Riza,S.H.,M.Si. selaku Ketua Program Studi S3 Ilmu Hukum,
7. Guru Besar, Dosen, dan seluruh staf akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta seluruh dosen dan staf, khususnya pengelola Program S3. Pak Ulli, Pak Hakim, Pak Hasan, dll, terima kasih atas segala dukungan baik fasilitas, maupun pelayanan yang prima yang telah diberikan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
8. Kepada semua pihak yang telah turut memberikan andilnya dalam penyelesaian studi dan disertasi ini, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya disertai permohonan maaf jika di sana sini masih terdapat kekurangan dalam penulisan disertasi ini. Mohon

kiranya penulis diberi koreksi, saran dan arahan serta bimbingan agar kiranya penulisan dan kelayakan disertasi ini dapat memenuhi standar dan ketentuan yang ada.

Akhirnya penulis berharap semoga dengan hadirnya disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Semoga Allah SWT, senantiasa memberikan hidayah-Nya atas segala ikhtiar yang telah kita lakukan selama ini, dan bernilai ibadah disisi-Nya, Amin.

Makassar, 14 Agustus 2024
Hormat,

Syahiruddin Latif

ABSTRAK

SYAHIRUDDIN LATIF (B013201001), PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA HASIL TINDAK PIDANA KORUPSI DITINJAU DARI ASPEK KEADILAN. Dibimbing oleh Achmad Ruslan, Marwati Riza dan Haeranah

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan dan menganalisis hakikat pengembalian kerugian keuangan Negara hasil tindak pidana korupsi ditinjau dari aspek keadilan; efektivitas pengembalian kerugian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Republik Indonesia dan merumuskan konsep ideal pengembalian kerugian keuangan sebagai bentuk penegakan hukum oleh Kejaksaan Republik Indonesia.

Metode penelitian menggunakan tipe penelitian hukum normatif yang didukung dengan data empiris dengan menggunakan Pendekatan Undang-undang (*statute approach*), Pendekatan Kasus (*case approach*) dan Pendekatan Teori (*theoretical approach*). jenis dan sumber bahan hukum meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang dianalisis dengan model analisis tema dari judul penelitian (*theme analysis*).

Hasil penelitian ini menemukan bahwa 1). Hakikat pengembalian kerugian keuangan negara adalah penyerahan aset negara yang dikuasai secara tidak sah oleh pelaku kepada aparat penegak hukum. Namun, praktik ini tidak sesuai dengan aspek keadilan karena adanya kekosongan norma hukum mengenai syarat-syarat penjatuhan pidana, demikian pula pemidanaan tindak pidana korupsi tidak hanya menghukum, tetapi juga bertujuan untuk kesejahteraan rakyat. 2) Pengembalian kerugian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Republik Indonesia dilakukan melalui jalur pidana dan jalur perdata, adapun efektivitas pengembalian kerugian keuangan negara oleh kejaksaan melalui jalur pidana maupun perdata belum efektif dilihat dari segi, faktor hukum, Faktor fasilitas atau sarana dan faktor penegak hukum. 3) Konsep ideal pengembalian kerugian keuangan negara yaitu pengaturan pengembalian kerugian keuangan negara bahwa pengembalian kerugian negara harus menjadi bagian integral dari putusan pengadilan dalam kasus korupsi, yaitu dalam bentuk pengurangan hukuman pidana pokok. Demikian pula mengenai prosedur yang ternyata belum mencerminkan prosedur yang baku terkait prosedur penanganan dan pengembalian kerugian keuangan negara, yang tidak tegas/tidak jelas/tidak baku sehingga menimbulkan ketidakseragaman aparaturnya penegak hukum dalam melakukan pemulihan aset.

Kata Kunci: Keadilan; Kerugian Keuangan Negara; Korupsi; Kejaksaan;

ABSTRACT

SYAHIRUDDIN LATIF (B013201001), RETURN OF STATE FINANCIAL LOSSES RESULTING FROM CRIMINAL ACTS OF CORRUPTION REVIEWED FROM THE ASPECTS OF JUSTICE. Supervised by Achmad Ruslan, Marwati Riza and Haeranah

This research aims to discover and analyze the nature of returning State financial losses resulting from criminal acts of corruption in terms of the aspect of fairness; the effectiveness of returning state financial losses resulting from criminal acts of corruption by the Prosecutor's Office of the Republic of Indonesia and formulating the ideal concept of returning financial losses as a form of law enforcement by the Prosecutor's Office of the Republic of Indonesia.

The research method uses a normative legal research type which is supported by empirical data using a statutory approach, a case approach and a theoretical approach. types and sources of legal materials include primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials which are analyzed using the theme analysis model from the research title (theme analysis).

The results of this research found that 1). Returning state financial losses is the handing over of state assets illegally controlled by the perpetrator to law enforcement officials. However, this practice is not in accordance with the aspect of justice because there is a vacuum in legal norms regarding the conditions for imposing a crime, as well as the punishment for criminal acts of corruption not only punishes, but also aims at the welfare of the people. 2) The recovery of state financial losses resulting from criminal acts of corruption by the Prosecutor's Office of the Republic of Indonesia is carried out through criminal and civil channels, while the effectiveness of returning state financial losses by the prosecutor's office through criminal or civil channels has not been effective in terms of slegal factors, facilities or means factors, legal awareness factors and law enforcement factors. 3) The ideal concept of returning state financial losses, namely the regulation of returning state financial losses, that the return of state losses must be an integral part of court decisions in corruption cases, namely in the form of reducing the principal criminal sentence. Likewise regarding procedures which apparently do not reflect standard procedures regarding procedures for asset recovery.

Keywords: Justice; State Financial Losses; Corruption; attorney.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR GRAFIK	xiv
DAFTAR TABEL	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	17
C. Tujuan Penelitian	18
D. Kegunaan Penelitian	18
E. Keaslian Penelitian	19
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	23
A. Tindak Pidana Korupsi	23
1. Pengertian Tindak Pidana Korupsi	23
2. Sebab dan Akibat Tindak Pidana Korupsi	28
3. Tindak Pidana Korupsi Merugikan Keuangan Negara	31
4. Kerugian Keuangan Negara	37
B. Pidana dan Pemidanaan	50
C. Landasan Teori	66
1. Teori Penegakan Hukum	66
2. Teori Keadilan	69
3. Teori Kepastian Hukum	75

4. Teori Tujuan Pidana.....	77
5. Teori Efektivitas Hukum.....	81
6. Teori Kemanfaatan.....	84
D. Kerangka Pikir.....	86
E. Bagan Kerangka Pikir.....	88
F. Definisi Operasional.....	89
BAB III METODE PENELITIAN.....	92
A. Tipe dan Pendekatan Penelitian.....	92
B. Lokasi Penelitian.....	93
C. Populasi dan Sampel.....	93
D. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	94
E. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	95
F. Analisis Bahan Hukum.....	95
BAB IV HAKIKAT PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA HASIL TINDAK PIDANA KORUPSI DITINJAU DARI ASPEK KEADILAN.....	97
1. Kesejahteraan Rakyat.....	99
2. Pemulihan Kerugian Keuangan Negara.....	116
3. Pidana.....	150
BAB V EFEKTIVITAS PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA HASIL TINDAK PIDANA KORUPSI OLEH KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA.....	163
1. Substansi Hukum Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi.....	163
2. Penegakan Hukum Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi oleh Kejaksaan Republik Indonesia.....	178

BAB VI KONSEP IDEAL PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN SEBAGAI BENTUK PENEGAKAN HUKUM OLEH KEJAKSAAN REPUBLIK INDONESIA.....	203
1. Pengaturan yang Adil.....	203
2. Prosedur yang Baik	210
BAB VII PENUTUP.....	217
A. Kesimpulan	217
B. Saran.....	219
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1 Indeks persepsi korupsi di ASEAN Tahun 2022.....	102
Grafik 2 Tren Perbandingan Kerugian Keuangan Negara dengan Uang Pengganti	172

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Tren Persentase Kesenjangan Kerugian Negara dengan Uang Pengganti.....	173
Tabel 2 Putusan dengan Nilai Kerugian Negara Tertinggi 2022	173
Tabel 3 Persentase Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Melalui Jalur Pidana Khusus Tahun 2021	181
Tabel 4 Persentase Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Melalui Jalur Pidana Khusus Tahun 2022	183
Tabel 5 Persentase Penyelamatan dan Pengembalian Kerugian Negara melalui jalur Perdata Tahun 2021	193
Tabel 6 Persentase Penyelamatan dan Pengembalian Kerugian Negara melalui jalur Perdata Tahun 2022	193

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah Negara Hukum sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945). Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel).¹ Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, kita melihat bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Pada setiap negara hukum akan terlihat ciri-ciri adanya jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka dan legalitas yaitu bahwa baik pemerintahan negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar atas dan melalui hukum.

Gagasan, cita, atau ide negara hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy*

¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2020, *Panduan Permusyawaratan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, hlm. 68

yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*.² Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* mencakup empat elemen penting yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan dan pemerintahan berdasarkan undang-undang serta peradilan administrasi negara.³ A.V. Dicey menguraikan pula adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *the rule of law* yaitu *supremacy of law*, *equality before the law* dan *due process of law*.⁴ Keempat elemen *recthstaats* dan ketiga ciri dari *the rule of law* tersebut menandai ciri-ciri negara hukum modern di zaman sekarang. Bahkan berdasarkan *the International commission of jurist*, prinsip negara hukum tersebut ditambah satu lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak.

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu

² Jimly Asshddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, diakses tanggal 15 Februari 2022, hlm. 2

³ *Ibid*

⁴ Hambali, A. R, 2021, *Kemerdekaan Hakim dan Kemandirian Kekuasaan Kehakiman dalam Konsep Negara Hukum*, *Kalabbirang Law Journal*, 3(1), 47-57.

melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.⁵

Negara hukum "*rule of law*" menjadi hanya sebuah pernyataan apabila penegakan hukum "*law enforcement*" lemah. Hukum pun demikian menjadi tidak mempunyai arti apabila apa yang dituju hukum itu tidak dijalankan dengan tindakan nyata penegakan hukum. Sedangkan di dalam penegakkan hukum sendiri terdapat tiga unsur pokok yang harus diperhatikan dalam penegakkan hukum untuk mencapai tertib hukum di masyarakat yakni: kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan.⁶

Penanganan tindak pidana korupsi berjalan terus dan merupakan salah satu fokus utama pemerintah Indonesia. Berbagai upaya telah ditempuh, baik untuk mencegah maupun memberantas korupsi secara serentak oleh pemegang kekuasaan eksekutif, legislatif, serta yudikatif.

⁵ Asshiddiqie, J., 2016. *Penegakan Hukum*, hlm. 3

⁶ Satjipto Rahardjo, 2009, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 13

Tindak pidana korupsi tidak saja semata-mata merugikan keuangan negara, namun juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat sehingga dikategorikan sebagai *extraordinary crime*. Sehingga penanganan korupsi mengalami perubahan paradigma, dari penghukuman dan penjeraan kepada penitikberatan pada pengembalian aset hasil korupsi yang ditempatkan di negara lain.⁷

Perubahan paradigma tersebut sejalan dengan keinginan atau nilai reformasi dalam penyelenggaraan negara. Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Menentang Korupsi (UNCAC), yang diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi) (selanjutnya disebut UU Konvensi Anti Korupsi) memiliki bab khusus yang mengatur tentang pemulihan aset (*aset recovery*).⁸ Dalam konvensi tersebut telah diatur bahwa bagaimana pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi adalah prinsip yang mendasar, dan negara-negara peserta harus melakukan usaha seluas-luasnya untuk bekerja sama dan memberi bantuan dalam usaha penyelamatan aset.

Pemulihan aset adalah proses di mana hasil korupsi yang telah ditransfer ke luar negeri ditemukan dan dikembalikan ke negara asal atau kepada pemilik yang sah. Isu ini sangat relevan bagi banyak negara

⁷ Ulang Mangun Sosiawan. 2020. *Penanganan Pengembalian Aset Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi dan Penerapan Konvensi PBB Anti Korupsi di Indonesia*. Jurnal Penelitian Hukum *De Jure*. Volume 20, Nomor 4, Desember 2020, hlm. 588

⁸ <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/40161>, diakses tanggal 22 Mei 2022

berkembang, terutama yang mengalami korupsi tingkat tinggi yang mengakibatkan perampasan kekayaan nasional.⁹

Pengembalian aset tindak pidana korupsi masih menghadapi masalah hukum tersendiri baik secara konseptual maupun operasional. Istilah pengembalian aset (*aset recovery*) tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara), dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Perbendaharaan Negara) maupun dan Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Berkaitan dengan pengaturan pengembalian aset atau kerugian keuangan negara tersebut di atas, pemerintah Indonesia telah menerbitkan atau membuat berbagai peraturan yang dapat dijadikan sebagai dasar atau landasan dalam proses dan upaya pemerintah untuk mengembalikan kerugian keuangan negara sebagai akibat dari tindak pidana korupsi.¹⁰ Upaya-upaya dimaksud diatur dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU Konvensi Anti Korupsi, Undang-Undang 15 tahun 2002 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (selanjutnya disebut UU TPPU),

⁹ <https://www.unodc.org/corruption/en/learn/what-is-uncac/aset-recovery.html>, diakses tanggal 22 Mei 2022

¹⁰ Nashriana, *Aset recovery dalam Tindak Pidana Korupsi: Upaya Pengembalian Kerugian keuangan negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 22

Undang-Undang Nomor 1 tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (Selanjutnya disebut UU Bantuan Timbal Balik).¹¹

Perampasan dan Pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi telah menempati posisi penting dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Artinya, keberhasilan pemberantasan tindak pidana korupsi tidak hanya diukur berdasarkan keberhasilan memidana pelaku tindak pidana korupsi, namun juga ditentukan oleh tingkat keberhasilan mengembalikan aset negara yang telah dikorupsi. Berkaitan dengan pengaturan perampasan aset tersebut di atas, pemerintah Indonesia telah menerbitkan peraturan yang dapat dijadikan sebagai dasar/landasan dalam upaya pemerintah untuk mengembalikan kerugian keuangan negara sebagai akibat dari tindak pidana korupsi. Pengaturan sanksi pidana tambahan berupa kewajiban membayar uang pengganti terhadap korporasi yang melakukan tindak pidana korupsi tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Karakteristik Pidana Uang Pengganti: Pasal 18 ayat (1) huruf b UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan pidana tambahan khusus yang bersifat sebagai hukum materiil. Pidana uang pengganti belum diatur secara detail penerapannya dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Kitab Undang-

¹¹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana merupakan peraturan yang memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Republik Indonesia dalam meminta dan/atau memberikan bantuan timbal balik dalam masalah pidana dengan negara asing. Bantuan dapat dilakukan berdasarkan perjanjian antara negara-negara.

Undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHP).¹² Dalam perkara tindak pidana korupsi, Pasal 18 berfungsi sebagai alat bukti tambahan bahwa terdakwa telah melakukan tindak pidana korupsi dan bertujuan untuk mengembalikan uang hasil dari tindak pidana korupsi.

Pada beberapa kasus, seperti di negara Arab Saudi, dapat diterapkan mekanisme pengembalian aset dengan menyita sejumlah besar aset pelaku korupsi (misalnya rata-rata 70% dari total aset) dan setelah kesepakatan keuangan tercapai, pelaku bisa dibebaskan dari tuduhan.¹³

Pengembalian kerugian keuangan negara merupakan langkah penting dalam memastikan keadilan dan memulihkan aset yang telah dirugikan akibat tindak pidana korupsi. UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengatur secara tegas bahwa pengembalian kerugian keuangan negara dapat dilakukan melalui 2 (dua) penanganan hukum yaitu penanganan secara pidana dan perdata. Proses atau tata cara instrumen pidana secara khusus dimuat dalam KUHP dan Tipikor yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) atau instansi yang dirugikan.¹⁴ Penanganan secara pidana dilakukan oleh penyidik dengan menyita harta benda milik pelaku yang sebelumnya telah diputus pengadilan dengan putusan pidana tambahan berupa uang pengganti kerugian keuangan negara oleh hakim,

¹² Juandra, Mohd Din, dkk, 2021, *Kewenangan Hakim Menjatuhkan Pidana Uang Pengganti dalam Perkara Korupsi yang Tidak Didakwakan Pasal 18 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Ius Constituendum, Volume 6 Nomor 2 Oktober 2021, hlm. 445

¹³<https://star.worldbank.org/sites/default/files/g20-aset-recovery-guide-2013-saudi-arabia.pdf>, diakses tanggal 10 Mei 2023

¹⁴ *Op.Cit*, hlm 23

dan oleh penuntut umum dituntut agar dirampas oleh hakim. Sementara penanganan secara perdata berdasarkan Pasal 32, 33, 34 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi¹⁵ atau menggunakan ketentuan biasa atau umum yang berlaku yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPerdata) dan acaranya.

Kekhususan bagi instrumen pidana tersebut antara lain, bahwa dalam sidang pengadilan Terdakwa wajib memberikan keterangan tentang seluruh hartanya, harta istrinya (suaminya, harta anaknya, dan harta pihak lain yang diduga mempunyai hubungan dengan perbuatan korupsi yang didakwakan kepadanya). Apabila terdakwa tidak dapat membuktikan bahwa hartanya (yang tidak seimbang dengan penghasilannya) bukan berasal dari korupsi, maka hartanya dianggap diperoleh dari perbuatan korupsi (*illicit enrichment*) dan hakim berwenang merampasnya. Dalam hal terdakwa meninggal dunia sebelum vonis hakim dijatuhkan dan terdapat

¹⁵ Pasal 32 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pasal ini mengatur tentang pidana tambahan berupa kewajiban membayar uang pengganti terhadap terpidana korupsi. Terpidana wajib membayar uang pengganti, yang besarnya paling banyak sama dengan nilai korupsi yang terbukti.

Pasal 33 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:

Pasal ini mengatur tentang penyitaan aset dan harta kekayaan terpidana untuk mengganti kerugian keuangan negara. Aset yang diperoleh dari tindak pidana korupsi dapat disita dan digunakan untuk memulihkan kerugian keuangan negara.

Pasal 34 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:

Pasal ini mengatur tentang pidana mati yang dapat dijatuhkan jika tindak pidana korupsi dilakukan dalam keadaan tertentu.

Pasal 38C UU No. 20 Tahun 2001:

Pasal ini merupakan perubahan atas UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan mengatur tentang pembuktian bahwa terdakwa tidak melakukan tindak pidana korupsi. Jika terdakwa dapat membuktikan bahwa ia tidak melakukan tindak pidana korupsi, maka pembuktian tersebut dipergunakan oleh pengadilan sebagai dasar untuk menyatakan bahwa dakwaan tidak terbukti.

bukti kuat bahwa terdakwa melakukan perbuatan korupsi, maka harta terdakwa dapat dirampas oleh hakim.

Salah satu instansi yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan pemberantasan dan penanggulangan tindak pidana korupsi adalah Kejaksaan Republik Indonesia. Di samping kewenangan Kejaksaan di bidang penuntutan dan penyidikan untuk tindak pidana khusus, berdasarkan ketentuan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dalam Undang-undang No. 11 tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kejaksaan), kejaksaan memiliki kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

Dalam praktik peradilan Tindak Pidana Korupsi, pengembalian kerugian keuangan negara, yang masih hangat pada pendengaran publik dan dekat di pelupuk mata di kalangan penggiat anti korupsi terkait pada putusan kasasi yang memperberat hukuman terdakwa Angelina Sondakh menjadi 12 tahun penjara dari 4,5 tahun penjara dan menjatuhkan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti senilai Rp 12,58 miliar dan 2,35 juta dollar AS (sekitar Rp 27,4 miliar).¹⁶ Tidak hanya kasus Anggie,

¹⁶https://nasional.kompas.com/read/2013/11/21/0742539/Dari.4.5.Tahun.MA.Perberat.Vonis.Angie.Jadi.12.Tahun#google_vignette di akses pada tanggal 30 Juli 2024

pada putusan *judex factie* (Pengadilan Tinggi TIPIKOR Jakarta) terdakwa Djoko Susilo, amar putusannya memperbaiki putusan *judex factie* (Pengadilan TIPIKOR pada pengadilan Negeri Jakarta Pusat), mengabulkan dakwaan/tuntutan JPU KPK RI yang menghukum terdakwa 18 tahun dan merampas seluruh harta terdakwa dimasa lalu sebelum pokok perkara yang sedang dihadapi terdakwa. ¹⁷

Berikut adalah tabel yang menyajikan data kerugian negara akibat kasus korupsi berdasarkan laporan Indonesia *Corruption Watch* (ICW) selama periode 2016-2022:

Tahun	Kerugian Negara (Rp Triliun)
2016	3,08
2017	29,42
2018	9,29
2019	12,00
2020	56,74
2021	62,93
2022	48,79
Total	238,14

Sumber : Data Indonesia Corruption Watch (ICW)

Penerapan pengembalian kerugian keuangan negara oleh para koruptor masih belum efektif. Bahkan, sekali pun ada uang penggantian

¹⁷<https://nasional.kompas.com/read/2013/09/03/1801127/Djoko.Susilo.Tak.Harus.Bayar.Uang.Pengganti.Rp.32.Miliar> diakses pada tanggal 30 Juli 2024

nominalnya masih jauh lebih rendah dibandingkan dengan kerugian keuangan yang ditimbulkan¹⁸

Pengembalian kerugian keuangan negara yang timbul akibat tindak pidana korupsi merupakan isu yang kompleks dan penting. Meskipun banyak perkara tindak pidana korupsi yang selesai di pengadilan, terdapat tantangan dalam pengembalian kerugian keuangan negara oleh para pelaku korupsi.

Merugikan keuangan negara atau perekonomian negara merupakan unsur inti dalam Pasal 2 dan 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sebelumnya, unsur ini menggunakan kata “dapat” yang bermakna delik formil, yakni adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur perbuatan yang sudah dirumuskan undang-undang, bukan dengan timbulnya akibat (kerugian keuangan negara atau perekonomian negara). Kemudian Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) mengubah kata “dapat” menjadi unsur inti, yang harus dibuktikan terlebih dahulu, sehingga mengubah tindak pidana korupsi dari delik formil menjadi delik materil.

Sebelum penetapan tersangka, kerugian keuangan negara harus dihitung dan disimpulkan oleh ahli atau harus dibuktikan. Padahal seharusnya penetapan tersangka tidak terjadi sebelum penghitungan kerugian keuangan negara oleh ahli, olehnya penyalahgunaan kekuasaan

¹⁸ <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20240229-korupsi-dan-kerugian-keuangan-negara-yang-ditimbulkannya> diakses 20 Juli 2024

oleh penyidik dapat mengakibatkan penyidikan dinyatakan tidak sah oleh hakim praperadilan.

Berdasarkan UU Keuangan Negara, kerugian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Definisi ini mencakup kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan.

Terhadap penanganan tindak pidana korupsi, peran jaksa sangat penting dalam pengembalian kerugian keuangan negara. Jaksa memiliki tanggung jawab besar dalam memastikan bahwa aset-aset yang diperoleh secara tidak sah oleh para pelaku korupsi dikembalikan ke kas negara. Mereka harus bekerja sama dengan lembaga penegak hukum lainnya untuk menyita aset-aset tersebut dan memastikan bahwa proses pengembalian kerugian keuangan negara berjalan dengan lancar.¹⁹

Jaksa Penuntut Umum memiliki kewenangan untuk menghentikan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi jika telah terpenuhi syarat-syarat tertentu, seperti adanya pemulihan kembali pada keadaan semula yang dilakukan oleh tersangka, seperti mengembalikan barang yang diperoleh dari tindak pidana kepada korban, mengganti biaya yang

¹⁹ Syaifulloh, A., 2019. *Peran Kejaksaan Dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Pada Perkara Tindak Pidana Korupsi*. Indonesian Journal of Criminal Law, 1(1), pp.47-64.

ditimbulkan akibat tindak pidana, atau jika telah ada kesepakatan perdamaian antara korban dan tersangka. Dalam hal ini, jaksa perlu melakukan pendekatan keadilan restoratif untuk memastikan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara dilakukan dengan cara yang adil dan merestorasi kerugian yang dialami oleh negara dan korban.²⁰

Selain itu, jaksa juga perlu melakukan koordinasi dengan lembaga keuangan, termasuk bank dan lembaga keuangan lainnya, untuk melacak dan membekukan aset-aset yang terkait dengan tindak pidana korupsi. Langkah-langkah ini merupakan bagian integral dari upaya pemberantasan korupsi dan pemulihan keuangan negara.

Perampasan aset tindak pidana dikenal dalam hukum pidana Indonesia melalui Pasal 10b dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan ketentuan yang mengatur mengenai pidana tambahan terkait dengan perampasan aset hasil tindak pidana korupsi. Kemudian di dalam Pasal 39 KUHP mengatur tentang perampasan aset yang berkaitan dengan tindak pidana memuat:

”Barang-barang kepunyaan terpidana yang diperoleh dari kejahatan atau yang sengaja dipergunakan untuk melakukan kejahatan, dapat dirampas.”

Pemidanaan karena kejahatan yang tidak dilakukan dengan sengaja atau karena pelanggaran, dapat juga dijatuhkan putusan perampasan berdasarkan hal-hal yang ditentukan dalam undang-undang. Begitu pun

²⁰ *Ibid*

dalam Pasal 40, Pasal 41, dan Pasal 42 KUHP²¹, juga mengatur tentang perampasan aset dan tindakan hukum terkait.

Konsep hukum (*legal concept*) perampasan aset menurut hukum pidana Indonesia adalah suatu pidana tambahan yang dapat dijatuhkan oleh hakim. Istilah aset tindak pidana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) Draf Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset, yaitu semua benda bergerak atau tidak bergerak, baik yang berwujud maupun tidak berwujud yang mempunyai nilai ekonomis yang diperoleh atau diduga berasal dari tindak pidana. RUU Perampasan Aset ditujukan untuk mengejar aset hasil kejahatan, bukan terhadap pelaku kejahatan.²² Rumusan dalam Draf RUU Perampasan Aset ini tidak sama dengan jenis aset yang dapat dirampas dalam Pasal 1 bagian ke 16 KUHP yang mencakup juga aset yang dipergunakan untuk melakukan tindak pidana. Bahkan aset yang diduga akan dipergunakan untuk melakukan tindak pidana.

UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah mengatur hukuman penjara dan denda untuk para pelaku korupsi. Namun ternyata, hukuman ini tidak membuat jera, masih ada saja orang yang korupsi di negara ini.

²¹ Pasal 40 KUHP: Pasal ini mengatur tentang perampasan barang-barang hasil tindak pidana. Barang-barang yang diperoleh dari kejahatan atau yang sengaja dipergunakan untuk melakukan kejahatan dapat dirampas.

Pasal 41 KUHP: Pasal ini mengatur tentang perampasan barang-barang yang digunakan untuk melakukan tindak pidana. Barang-barang yang digunakan untuk melakukan tindak pidana dapat disita dan dirampas.

Pasal 42 KUHP: Pasal ini mengatur tentang penyitaan dan perampasan. Penyitaan dan perampasan dapat dilakukan atas barang-barang yang terkait dengan tindak pidana.

²² Refki Saputra, *Tantangan Penerapan Perampasan Aset Tanpa Tuntutan Pidana (Non-Conviction Based Aset Forfeiture) dalam RUU Perampasan Aset di Indonesia*, Jurnal Integritas, Volume 3, Nomor 1, Maret 2017, hlm. 118

Salah satunya disebabkan biaya sosial yang menjadi kerugian keuangan negara tersebut jumlahnya jauh lebih besar dibandingkan hukuman bagi pelaku korupsi. Catatan KPK, dalam rentang 2001-2012 kerugian eksplisit akibat korupsi oleh 1.842 pelaku korupsi mencapai Rp168 triliun. Sementara hukuman final terhadap para pelaku korupsi hanya menghasilkan jumlah tuntutan Rp15 triliun atau sekitar 8.93%. Selisih Rp153 triliun ditanggung negara menggunakan uang pajak dari rakyat, secara tidak langsung rakyat menanggung kerugian tersebut. Belum lagi kerugian yang akan terjadi kemudian, seperti layanan kesehatan dan publik yang buruk, hingga sulitnya menekan angka kemiskinan.²³

Korupsi di Indonesia, telah menyebabkan kerugian besar pada keuangan Negara. Hal yang serupa juga terjadi di Kota Kendari, di mana banyak terpidana korupsi telah diputus oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), salah satunya kasus korupsi mantan Gubernur Provinsi Sulawesi Tenggara terkait persetujuan pencadangan wilayah pertambangan, persetujuan izin usaha pertambangan (IUP) eksplorasi dan persetujuan peningkatan izin usaha pertambangan eksplorasi menjadi izin usaha pertambangan operasi produksi ke PT Anugrah Harisma Barakah (AHB) di Sulawesi Tenggara Tahun 2008-2014. Akibat kasus ini, Mantan Gubernur Sulawesi Tenggara Nur Alam menjalani hukuman penjara selama 12 tahun berdasarkan putusan Mahkamah Agung (MA) dengan nomor

²³ Pusat Edukasi Anti Korupsi, 23 Mei 2022, *Apakah Hukuman Koruptor Setimpal dengan Kerugian keuangan negara?*, <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20220523-apakah-hukuman-koruptor-setimpal-dengan-kerugian-negara>, diakses tanggal 10 Desember 2023

perkara 2633 K/PID.SUS/2018. Putusan tersebut itu juga menjatuhkan pidana tambahan terhadap Nur Alam untuk membayar uang pengganti sebesar Rp. 2.781.000.000,- yang harus dibayar satu bulan setelah putusan Pengadilan berkekuatan hukum tetap.

Hanya saja, pengembalian kerugian keuangan Negara melalui aset yang dimiliki oleh pelaku korupsi atau pelaku korupsi belum optimal dilakukan oleh penegak hukum, khususnya Kejaksaan Republik Indonesia. Fenomena tersebut menimbulkan isu bahwa diduga kuat perampasan aset hasil tindak pidana korupsi sebagai upaya pengembalian kerugian keuangan negara sulit untuk di optimalkan sehingga dibutuhkan penelitian lebih lanjut dan secara mendalam terkait Hakikat Pengembalian Kerugian Keuangan Negara.

Pengembalian kerugian keuangan Negara merupakan bagian penting dalam upaya memulihkan aset yang telah merugikan Negara akibat tindak pidana korupsi. Penegak hukum perlu melacak aset-aset yang dimiliki oleh para pelaku korupsi, mencakup mengetahui jenis aset, tempat penyimpanannya, dan keterkaitannya dengan tindak pidana korupsi. Proses pengembalian aset juga harus melibatkan kerjasama dengan berbagai lembaga negara untuk membantu dalam mengidentifikasi dan melacak aset yang terkait dengan korupsi.

Ketentuan tentang pidana tambahan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai usaha untuk pengembalian kerugian keuangan

negara telah diatur, utamanya pada Pasal 18.²⁴ Ketentuan tersebut, secara formal telah mendukung usaha pengembalian kerugian yang diderita negara sebagai akibat tindak pidana korupsi sebagaimana yang telah diamanatkan Pasal 278 KUHP yang mengatur mengenai pengembalian kerugian dalam konteks tindak pidana. Pasal tersebut memiliki relevansi dengan upaya memulihkan kerugian yang timbul akibat tindak pidana, termasuk tindak pidana korupsi. Dalam praktiknya, pengembalian kerugian dapat melibatkan berbagai mekanisme, seperti penggantian uang, penyitaan aset, dan sanksi tambahan bagi pelaku korupsi.

Pengembalian kerugian keuangan negara melalui mekanisme pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi menghadapi berbagai tantangan yang perlu diperhatikan. Meskipun pidana tambahan berupa uang pengganti telah diatur dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, realisasi pengembalian kerugian keuangan negara masih belum optimal.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka pokok permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

²⁴ Pasal 18 dari Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) mengatur tentang pidana tambahan dalam upaya pengembalian kerugian keuangan negara. Pasal ini memiliki peran penting dalam memastikan bahwa pelaku korupsi bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan pada keuangan negara

1. Bagaimanakah hakikat pengembalian kerugian keuangan Negara hasil tindak pidana korupsi ditinjau dari aspek keadilan?
2. Bagaimanakah efektivitas pengembalian kerugian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Republik Indonesia?
3. Bagaimanakah konsep ideal pengembalian kerugian keuangan sebagai bentuk penegakan hukum oleh Kejaksaan Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Untuk menemukan dan menganalisis hakikat pengembalian kerugian keuangan Negara hasil tindak pidana korupsi ditinjau dari aspek keadilan.
2. Untuk menemukan dan menganalisis efektivitas pengembalian kerugian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Republik Indonesia.
3. Untuk menemukan dan menganalisis konsep ideal pengembalian kerugian keuangan sebagai bentuk penegakan hukum oleh Kejaksaan Republik Indonesia.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil yang diharapkan dalam penelitian mengenai "Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi Ditinjau Dari Aspek Keadilan", diantaranya adalah:

1. Kegunaan teoretis, sebagai sumbangan pemikiran untuk mengembangkan wawasan dan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum, dapat menambah dan memperdalam keilmuan bidang hukum pidana, khususnya tindak pidana korupsi dan penegakan hukum oleh Kejaksaan Republik Indonesia, serta bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum khususnya dibidang penegakan hukum dalam upaya pengembalian kekayaan negara, dan dapat digunakan sebagai rujukan dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Republik Indonesia dalam upaya pengembalian kekayaan negara akibat tindak pidana korupsi.
2. Kegunaan praktis, Manfaat praktis dari penegakan hukum oleh Kejaksaan Republik Indonesia dalam upaya pengembalian kekayaan negara akibat tindak pidana korupsi diharapkan dapat efektif dalam pelaksanaannya.

E. Keaslian Penelitian

Beberapa hasil penelusuran penelitian yang membahas masalah Pengembalian Kerugian Keuangan Negara yang memiliki persamaan dan perbedaan dengan penelitian ini. Untuk dapat memberikan perbandingan dan mengetahui orisinalitas terhadap hasil penelitian ini, maka peneliti melakukan perbandingan terhadap 3 (tiga) disertasi terdahulu antara lain sebagai berikut:

- 1) Hendri Edison, 2023, Rekonstruksi Regulasi Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi

Berbasis Nilai Keadilan, Disertasi, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang. Fokus penelitian tersebut adalah regulasi pengembalian kerugian keuangan negara dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi belum berbasis nilai keadilan, disebabkan penormaan Pasal 18 (1) b dan ayat (2) UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi kurang efektif karena banyaknya terpidana yang telah dihukum pidana berupa membayar uang pengganti pada akhirnya tidak mau melaksanakannya dan kemudian menghilangkan atau mengalihkan harta bendanya sehingga mengakibatkan terjadinya tunggakan pembayaran pidana uang pengganti, sehingga diperlukan adanya rekonstruksi regulasi dalam pengembalian kerugian keuangan negara dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi yang berbasis nilai keadilan.

- 2) Zaenudin, 2018, Perampasan Harta Benda Milik Terpidana yang Bukan Diperoleh dari Hasil Tindak Pidana Korupsi Untuk Mengembalikan Keuangan Negara, Disertasi, Universitas Brawijaya, Malang. Fokus penelitian tersebut bahwa perampasan harta benda milik terpidana yang bukan berasal dari tindak pidana korupsi atau hasil kejahatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bertentangan dengan Pasal 28 UUD 1945, Pasal 3, 4, 5 dan Pasal 8 UU Nomor 9 tentang Hak Asasi Manusia serta Pasal 38 dan Pasal KUHAP. Kemudian upaya pengembalian keuangan Negara adalah menggunakan instrumen

perdata sehingga sepenuhnya tunduk pada disiplin hukum perdata baik materil maupun formil, meskipun berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Proses hukum pidana menganut sistem pembuktian materil sedangkan perdata menganut sistem pembuktian formil yang bisa jadi lebih sulit dari pembuktian materil.

- 3) Amiruddin, 2021, Pengaturan Hukum Tentang Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi, Disertasi, Universitas Hasanuddin, Makassar. Fokus penelitian tersebut adalah dibutuhkan suatu formulasi pengaturan hukum untuk memberantas korupsi dan mengembalikan kerugian keuangan negara dengan regulasi UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi khususnya pada Pasal 2 dan 3. Kemudian pengembalian kerugian keuangan negara belum dapat berjalan dengan efektif, karena terdakwa dan atau terpidana lebih cenderung memilih sanksi subsider dengan hukuman membayar uang pengganti atau mengembalikan kerugian keuangan negara. Budaya hukum sangat mempengaruhi dalam penegakan hukum, karena faktor budaya hukum sangat berperan dalam menentukan corak hukum masyarakat dalam suatu bangsa.

Kekurangan dari ketiga penelitian ini adalah bahwa mereka belum sepenuhnya menggali novelty atau kontribusi orisinal yang signifikan. Meskipun mengajukan rekonstruksi regulasi atau mengeksplorasi aspek pengembalian keuangan negara, penelitian ini masih memerlukan lebih

banyak inovasi dan pemikiran baru untuk mengatasi permasalahan yang lebih mendalam dan kompleks terkait pengembalian kerugian keuangan negara.

Berdasarkan ketiga disertasi penelitian terdahulu, penelitian ini berbeda dengan penelitian disertasi tersebut di atas. Penelitian penulis menitikberatkan pada kajian secara mendalam mengenai hakikat pengembalian kerugian keuangan negara ditinjau dari aspek keadilan, mengevaluasi efektivitas pengembalian kerugian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Republik Indonesia, dan merumuskan konsep ideal pengembalian kerugian keuangan negara sebagai bentuk penegakan hukum oleh Kejaksaan Republik Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tindak Pidana Korupsi

1. Pengertian Tindak Pidana Korupsi

Secara etimologis, kata korupsi berasal dari bahasa Latin *corruptio* atau *corruptus* yang itu berasal pula dari kata *corrumpere*. Bahasa Latin itulah turun ke banyak bahasa Eropa seperti Inggris, *corruption*, *corrupt*, Perancis, *corruption*, dan Belanda, *corruptie* (*korruptie*). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kata “korupsi” dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Belanda.²⁵ Adapun arti harfiah dari korupsi dapat berupa:²⁶

- a. Kejahatan, kebusukan, dapat disuap, tidak bermoral, kejahatan, dan ketidak jujuran.
- b. Perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok, dan sebagainya.
- c. Dapat pula berupa:
 - 1) Korup (busuk; suka menerima uang suap uang/sogok; memakai kekuasaan untuk kepentingan sendiri dan sebagainya);
 - 2) Korupsi (perbuatan busuk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok, dan sebagainya);
 - 3) Pelaku korupsi (orang yang korupsi).

²⁵ Andi Hamzah, 2007, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 4

²⁶ Evi Hartanti, 2005, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 8

Dalam Kamus Hukum Inggris istilah *corrupt* ialah busuk, buruk, bejat, lancung, salah tulis, dan sebagainya, dapat disuap, suka disogok. *Corruption*, artinya korupsi, kebusukan, penyuapan.²⁷ Definisi lainnya dari korupsi disampaikan World Bank pada tahun 2000: korupsi adalah penyalahgunaan kekuasaan publik untuk keuntungan pribadi. Definisi World Bank ini menjadi standar internasional dalam merumuskan korupsi.

Pengertian korupsi juga disampaikan oleh *Asian Development Bank* (ADB), yaitu kegiatan yang melibatkan perilaku tidak pantas dan melawan hukum dari pegawai sektor publik dan swasta untuk memperkaya diri sendiri dan orang-orang terdekat mereka. Orang-orang ini, lanjut pengertian ADB, juga membujuk orang lain untuk melakukan hal-hal tersebut dengan menyalahgunakan jabatan.²⁸

Secara harfiah dapat ditarik kesimpulan bahwa sesungguhnya istilah korupsi memiliki arti yang sangat luas:²⁹

- a) Korupsi, penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan dan sebagainya) untuk kepentingan pribadi atau orang lain.

²⁷ Artidjo Alkostar, 2008, *Korupsi Politik di Negara Modern*, PH UII Press, Yogyakarta, hlm. 74

²⁸ Pusat Edukasi Anti Korupsi, 2023, *Mengenal Pengertian Korupsi dan Antikorupsi*, <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20220411-mengenal-pengertian-korupsi-dan-antikorupsi>, diakses tanggal 20 Maret 2024

²⁹ *Ibid*

- b) Korupsi: busuk; rusak; suka memakai barang atau uang yang dipercayakan kepadanya; dapat disogok (melalui kekuasaannya untuk kepentingan pribadi).

Transparency International memberikan definisi tentang korupsi sebagai perbuatan menyalahgunakan kekuasaan dan kepercayaan publik untuk keuntungan pribadi.³⁰ Berdasarkan definisi tersebut, terdapat tiga unsur dari pengertian korupsi yaitu:

- a) Menyalahgunakan kekuasaan;
- b) Kekuasaan yang dipercayakan (yaitu baik di sektor publik maupun di sektor swasta), memiliki akses bisnis atau keuntungan materi;
- c) Keuntungan pribadi (tidak selalu berarti hanya untuk pribadi orang yang menyalahgunakan kekuasaan, tetapi juga anggota keluarganya dan teman-temannya).

Perbuatan korupsi pada dasarnya merupakan perbuatan yang anti sosial, bertentangan dengan moral dan aturan hukum, maka apabila perbuatan tersebut tidak dicegah atau ditanggulangi, akibatnya sistem hubungan masyarakat akan tidak harmonis dan akan berproses ke arah sistem individualisme, main suap dan yang semacamnya. Pada gilirannya mentalitas individu, kelompok atau sebagian masyarakat bangsa kita diwarnai oleh sikap culas, nafsu saling menguntungkan diri sendiri yang hal itu akan selalu dilakukan dengan segala macam cara.³¹

³⁰ IGM Nurdjana, 2009, *Sistem Hukum Pidana dan Bahaya Laten Korupsi*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 14

³¹ Artidjo Alkostar, *Op.Cit*, hlm. 76.

Alasan seseorang korupsi bisa beragam, namun secara singkat dikenal teori *GONE* untuk menjelaskan faktor penyebab korupsi. Teori *GONE* yang dikemukakan oleh Jack Bologna adalah singkatan dari *Greedy* (Keserakahan), *Opportunity* (kesempatan), *Need* (Kebutuhan) dan *Exposure* (pengungkapan).³²

Teori *GONE* mengungkapkan bahwa seseorang yang korupsi pada dasarnya serakah dan tak pernah puas. Tidak pernah ada kata cukup dalam diri pelaku korupsi yang serakah. Keserakahan ditimpali dengan kesempatan, maka akan menjadi katalisator terjadinya tindak pidana korupsi. Setelah serakah dan adanya kesempatan, seseorang berisiko melakukan korupsi jika ada gaya hidup yang berlebihan serta pengungkapan atau penindakan atas pelaku yang tidak mampu menimbulkan efek jera.

Secara konstitusional pengertian tindak pidana korupsi disebutkan di dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (selanjutnya disebut UU No. 8 Tahun 1999), yang juga menyebutkan mengenai kolusi (pada Pasal 1 angka 4) dan nepotisme (pada Pasal 1 angka 5), yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal 1 angka 3: Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi.

³² Pusat Edukasi Anti Korupsi, 2022, *Kenapa Masih Banyak yang Korupsi? Ini Penyebabnya!*, <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20220407-kenapa-masih-banyak-yang-korupsi-ini-penyebabnya>, diakses tanggal 12 Mei 2023

- b. Pasal 1 angka 4: Kolusi adalah permufakatan atau kerjasama secara melawan hukum antar Penyelenggara Negara atau antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat dan atau negara;
- c. Pasal 1 angka 5: Nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

Tindak pidana korupsi berdasarkan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3, yang mengatur:

- a. Pasal 2:

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (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 miliar rupiah).

- b. Pasal 3

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 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 miliar rupiah).³³

Berdasarkan uraian mengenai tindak pidana korupsi di atas, maka dapat diketahui bahwa tindak pidana korupsi merupakan suatu perbuatan

³³ Chatrina Darul Rosikah dan Dessy Marlioni Listianingsih, 2016, *Pendidikan Anti Korupsi (Kajian Anti Korupsi Teori dan Praktik)*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 16

yang bertentangan dengan moral dan melawan hukum yang bertujuan menguntungkan dan/atau memperkaya diri sendiri dengan menyalahgunakan kewenangan yang ada pada dirinya yang dapat merugikan masyarakat dan negara.

2. Sebab dan Akibat Tindak Pidana Korupsi

a. Sebab Tindak Pidana Korupsi

Munawar Fuad Noeh menjelaskan faktor-faktor penyebab orang melakukan korupsi disebabkan oleh lima variabel. Pertama, variabel penjajahan (kolonialisme) yang telah turut andil mengembangkan budaya korupsi di Indonesia. Kedua, variabel Optimalisasi peran kebudayaan, misalnya budaya sungkan serta ketakutan yang berlebihan terhadap konflik dan pengidaman ekstrem terhadap harmonisasi sosial, membuat orang sulit melakukan gerakan anti korupsi. Ketiga, variabel ekonomi, rendahnya gaji pegawai negeri dan tingginya kebutuhan membuat mereka tidak berdaya menghadapi godaan untuk berkhianat, menyelewengkan wewenang dan korup. Keempat, variabel struktur, struktur kekuasaan yang sentralistis antara lain dapat berakibat pada terbatasnya kelompok pengambil keputusan dan melimpahnya para pengharap keputusan sehingga pengambil keputusan memiliki daya tawar tinggi. Situasi demikian membuatnya rakus dan gampang memeras. Kelima, variabel partai politik, sumber dana partai politik di negara berkembang umumnya tidak mapan, karena itu parpol berharap banyak pada negara. Partai berkuasa tentu berkepentingan untuk mempertahankan kekuasaannya, untuk itu partai

akan memonopoli penghisapan dana negara dengan cara apapun demi kelangsungan partai dan tentu saja secara tidak langsung demi rezim.³⁴

Andi Hamzah dalam bukunya “Korupsi di Indonesia: Masalah dan Pemecahannya” mengemukakan bahwa penyebab korupsi dapat dikelompokkan menjadi dua sumber utama:³⁵

- 1) “*Bad Law*” (Peraturan yang Buruk), merujuk pada keberadaan peraturan atau hukum yang memiliki kelemahan atau celah yang memungkinkan terjadinya korupsi. Ketidakjelasan, ketidaktransparan, atau ketidakberpihakan suatu regulasi dapat memudahkan praktik korupsi.
- 2) “*Bad Man*” (Aparat Penegak Hukum yang Buruk), faktor ini berkaitan dengan perilaku individu, terutama aparat penegak hukum. Jika aparat memiliki niat buruk atau integritas yang rendah, mereka dapat memanfaatkan kesempatan untuk melakukan korupsi.

Pendapat Andi Hamzah ini sejalan dengan pandangan bahwa terjadinya kejahatan, termasuk Tindak Pidana Korupsi, dipengaruhi oleh kombinasi niat pelaku dan adanya kesempatan untuk melakukannya.

Faktor-faktor penyebab terjadinya korupsi yang dikemukakan oleh Ilham Gunawan adalah sebagai berikut:

³⁴ Munawar Fuad Noeh, 1997, *Islam dan Gerakan Moral Anti Korupsi*, Zikrul Hakim, Jakarta, hlm. 50-52.

³⁵ Andi Hamzah, 1991, *Korupsi di Indonesia: Masalah dan Pemecahannya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 16-24

- 1) Faktor politik atau yang berkaitan dengan kekuasaan. Hal ini sesuai dengan rumusan penyelewengan penggunaan uang negara.
- 2) Faktor yuridis atau yang berkaitan dengan hukum yang berarti berkaitan dengan lemahnya sanksi hukum maupun peluang terobosan pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Sanksi hukuman akan menyangkut dua aspek, aspek yang pertama adalah peranan hakim dalam menjatuhkan hukuman atau putusan-putusan dimana hakim dapat keliru dalam menjatuhkan hukuman. Aspek yang kedua adalah sanksi yang memang lemah berdasarkan bunyi pasal-pasal dan ayat-ayat pada peraturan perundang-undangan tindak pidana korupsi.
- 3) Faktor budaya, dimana korupsi antara lain merupakan peninggalan pandangan feodal yang kemudian menimbulkan benturan kesetiaan yaitu antara kewajiban-kewajiban terhadap keluarga dan kewajiban terhadap negara. Hal tersebut berkaitan dengan kepribadian yang meliputi mental dan moral yang dimiliki seseorang.³⁶

b. Akibat Tindak Pidana Korupsi

Korupsi dapat menyebabkan ketimpangan dan kesenjangan sosial di masyarakat karena para pelaku korupsi cenderung hidup mewah dan

³⁶ Ilham Gunawan, 1990, *Postur Korupsi di Indonesia: Tinjauan Yuridis, Sosiologis, Budaya dan Politik*, Angkasa, Bandung, hlm.16

konsumtif, yang bertentangan dengan kehidupan sebagian besar orang yang masih berada di bawah garis kemiskinan. Korupsi juga berdampak pada hak asasi, ideologi negara, perekonomian, keuangan negara, dan moral bangsa. Oleh karena itu, korupsi merupakan ancaman bagi terwujudnya cita-cita masyarakat yang adil dan makmur.

Athol Moffitt mengingatkan akan bahaya korupsi apabila dilakukan di semua tingkatan baik di pusat maupun di daerah³⁷:

*Corruption once established, particularly at higher level, breeds corruption. Officials once corrupted to not limit their operations to organized crime. There can not be a greater weakness in nation than corruption which seeps into all levels of public office. Its paralysing effect weakens the home front in peace and in a war.*³⁸

Korupsi yang sudah mengakar, terutama di tingkat yang lebih tinggi, akan melahirkan korupsi. Pejabat yang dulunya korup tidak boleh membatasi operasinya pada kejahatan terorganisasi. Tidak ada kelemahan yang lebih besar dalam suatu negara daripada korupsi yang merasuki semua tingkatan jabatan publik. Efeknya yang melumpuhkan melemahkan garis depan dalam negeri baik dalam damai maupun dalam perang.

3. Tindak Pidana Korupsi Merugikan Keuangan Negara

Dalam Merugikan keuangan negara merupakan salah satu unsur untuk dapat dikategorikan sebagai suatu perbuatan tindak pidana korupsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perkembangan dalam penerapan

³⁷ Baharudin Lopa, 2001, *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm.71.

³⁸ Jika diterjemahkan secara bebas, bahaya korupsi dimaksud adalah: sekali korupsi dilakukan, apalagi kalau dilakukan oleh pejabat yang lebih tinggi maka korupsi itu akan tumbuh dengan subur. Sekali pejabat melakukan korupsi, maka tindakannya tidak membatasi diri sampai pada kejahatan yang diorganisir. Tiada kelemahan yang lebih besar pada suatu bangsa daripada korupsi yang merembes ke semua tingkat pelayanan umum. Korupsi melemahkan garis belakang, baik dalam damai maupun dalam perang.

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

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan : Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.³⁹

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

Pengertian keuangan negara berdasarkan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga berbeda dengan Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara. Dalam bagian Penjelasan Umum Undang-Undang Tipikor disebutkan, keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala kerugian keuangan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

³⁹ Indonesia, *Undang-Undang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47 Tahun 2003, TLN No. 4286, Angka 3 Penjelasan Umum.

- a) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b) Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, Badan Hukum dan Perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ke-tiga.

Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak mendefinisikan serta mengatur secara tegas dan pasti mengenai apa yang dimaksud dengan kerugian keuangan negara. Definisi kerugian keuangan negara diatur dalam peraturan yang lain seperti UU Perbendaharaan Negara Pasal 1 ayat (22) yang menjelaskan bahwa "Kerugian keuangan negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai."

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

Berdasarkan pengertian di atas, dapat dikemukakan unsur- unsur dari kerugian keuangan negara yaitu:

- 1) Kerugian keuangan negara merupakan berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/atau nilai yang seharusnya.
- 2) Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan, jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya, dengan demikian kerugian keuangan negara tersebut hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian.
- 3) Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.

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

Hal ini berbeda dengan Pasal 2 ayat (1) UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menjelaskan bahwa kerugian keuangan negara dalam konsep delik formil dikatakan "dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara". Penjelasan Pasal 2 ayat (1) menerangkan: "Dalam

ketentuan ini kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil yaitu adanya tindak pidana korupsi, cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat.” Juga ditegaskan dalam penjelasan umum UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menerangkan: “Dalam undang-undang ini, tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil. Hal ini sangat penting untuk pembuktian. Dengan rumusan secara formil yang dianut dalam undang-undang ini, meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke pengadilan dan tetap dipidana.”

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

Pasal 2 dan 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan ketentuan hukum yang sering diperdebatkan dan menjadi sorotan dalam penegakan hukum terkait korupsi di Indonesia. Pasal 2 mengatur tindak pidana korupsi yang terjadi ketika seseorang dengan sengaja memperkaya diri sendiri atau orang lain, serta merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Inti delik Pasal 2 adalah:

- 1) Memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi.
- 2) Melakukan perbuatan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Pasal 3 mengatur tindak pidana korupsi yang terjadi ketika seseorang dengan sengaja menyalahgunakan kewenangan atau kesempatan yang dimilikinya untuk merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Inti delik Pasal 3 adalah:

- 1) Menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi.
- 2) Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada karena jabatan atau kedudukan.
- 3) Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Perdebatan yang sering muncul adalah terkait pemahaman dan penerapan kata “dapat merugikan.” Beberapa pendapat berbeda mengenai apakah kerugian keuangan negara harus benar-benar sudah terjadi (konsep *actual loss*) atau apakah potensi kerugian sudah cukup untuk mengenakan pidana (konsep *potential loss*). Meskipun demikian, kedua pasal ini efektif dalam menjerat pelaku tindak pidana korupsi, dan penggunaannya tergantung pada fakta dan konteks kasus yang sedang ditangani.

Actual loss dan *potential loss* adalah dua konsep yang sering digunakan dalam hukum, terutama dalam konteks kerugian keuangan atau

ekonomi.⁴⁰ *Actual loss* mengacu pada kerugian yang benar-benar sudah terjadi, seperti ketika seorang pejabat korup menerima suap dan uang tersebut benar-benar hilang dari kas negara. Di sisi lain, *potential loss* mengacu pada potensi kerugian yang dapat terjadi di masa depan. Misalnya, jika seorang pejabat menerima suap tetapi uang tersebut belum dikeluarkan dari kas negara, namun tindakan tersebut memiliki potensi merugikan negara. Beberapa sistem hukum mengakui potensi kerugian sebagai dasar untuk menuntut pelaku tindak pidana korupsi, bahkan jika kerugian belum terjadi secara nyata.

4. Kerugian Keuangan Negara

Pada umumnya kerugian dapat dibedakan atas Kerugian material, yaitu kerugian yang dapat dinilai dengan uang dan wajar jika ganti ruginya berwujud uang dan Kerugian imaterial, yaitu kerugian yang tidak berwujud dan besarnya kerugian tidak dapat dinilai dengan uang. Hukum perdata bagian 4 mencakup Pasal 1243 sampai Pasal 1252 berjudul “penggantian biaya, kerugian dan bunga karena tidak dipenuhinya suatu perikatan”. Dalam hal ini menunjukkan dua hal :⁴¹ Pertama ungkapan “penggantian biaya, kerugian, dan bunga “mempunyai makna khas yang akan dibahas dibawah; Kedua, ungkapan “karena tidak dipenuhinya suatu perikatan” mempunyai makna ganti rugi yang timbul akibat cidera janji (*wanprestasi*). Di dalam pasal-pasal tersebut akan ditemukan istilah debitor, kreditor, atau

⁴⁰ Rajagukguk, E., 2006. Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian keuangan negara. Makalah disampaikan pada Diskusi Publik “Pengertian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi”, Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, Jakarta, 26.

⁴¹ Muhammad Djafar Saidi, 2011, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali, Jakarta, hlm. 109

perikatan lainnya (sewa, upah, bunga sepanjang hidup, dan lain-lain), sehingga dapat ditemukan perbedaan penting antara kerugian keuangan negara (dalam hukum administrasi negara) dan kerugian keuangan negara (dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) yang merupakan kerugian di sektor publik.

Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK) mengatur bahwa: “Kerugian keuangan negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Perbendaharaan Negara: “Kerugian keuangan negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi : “Yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.⁴² Dari rumusan pasal tersebut kita dapat memperoleh unsur-unsur kerugian keuangan negara sebagai berikut:

⁴² *Ibid*

- 1) Unsur kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya;
- 2) Akibat perbuatan melawan hukum;
- 3) Sengaja maupun tidak sengaja, Jika dikaitkan dengan penjelasan Pasal 2 undang-undang nomor 31 tahun 1999 maka, unsur perbuatan melawan hukum juga mencakup

Ketentuan tersebut memformulasikan adanya unsur kekurangan yang nyata dan pasti sebagai akibat dan perbuatan melawan hukum atau kelalaian sebagai sebab. Dengan demikian, kerugian keuangan negara tidak hanya disebabkan suatu perbuatan melawan hukum, tetapi ada karena kelalaian yang bersifat administrasi. Makna kerugian keuangan negara dalam kaitannya dengan pengertian keuangan negara adalah kerugian keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara yang merupakan kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang ditetapkan dalam dokumen anggaran secara nyata dan pasti dan tidak merupakan perkiraan, asumsi, potensi, maupun kemungkinan. Apabila suatu pemeriksaan keuangan menyatakan terdapat potensi kerugian keuangan negara, menurut hukum hakikat penyelesaiannya masih dalam ranah administrasi negara, karena terdapat pada dua kemungkinan, yaitu (1) merupakan kerugian yang bersifat administrasi, sehingga penyelesaiannya dilakukan dengan prosedur administratif seperti ganti kerugian ditambah dengan denda/bunga serta sanksi administrasi lainnya yang ditetapkan pejabat administrasi atau (2)

merupakan risiko yang dapat diselesaikan menurut ketentuan hukum administrasi atau hukum keperdataan baik melalui pengembalian kerugian keuangan negara maupun pengenaan sanksi keperdataan yang ditetapkan dalam kontrak.

Pengertian keuangan negara diatur dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 terkait dengan tanggung jawab pemerintah tentang pelaksanaan anggaran. Oleh sebab itu, pengertian keuangan negara dalam ayat (5) itu tidak mungkin mencakup keuangan daerah dan keuangan perusahaan-perusahaan (kecuali Perjan=Perusahaan jawatan).⁴³

Terdapat beberapa pendapat terkait dengan definisi keuangan negara. Pendapat dimaksud antara lain: ⁴⁴

- a) Keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka, di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang, lazimnya satu tahun mendatang.
- b) Keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut. Unsur-unsur keuangan negara meliputi:

⁴³ Arifin P. Soeria Atmadja, 2009, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 5

⁴⁴ W. Riawan Tjandra, 2006, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, hlm. 1

- 1) Periodik;
 - 2) Pemerintah sebagai pelaksana anggaran;
 - 3) Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan, dan
 - 4) Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.
- c) *Budget* adalah suatu bentuk *statement* dari rencana dan kebijaksanaan manajemen yang dipakai dalam suatu periode tertentu sebagai petunjuk atau *blue print* dalam periode itu.
- d) Anggaran belanja pemerintah (*government budget*) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau.

Unsur-unsur keuangan negara menurut John F. Due menyangkut hal-hal berikut:

- 1) anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang sudah lalu;
- 2) jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang;
- 3) jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan;

4) rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.

e) Anggaran belanja adalah suatu pernyataan rinci tentang pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk waktu satu tahun.

Mengenai pengertian keuangan negara tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang ada antara lain terdapat dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *Jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi), UU BPK, dan secara implisit terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/ Daerah (selanjutnya disebut PP Tata Cara penghapusan Piutang Negara/Daerah).

Jimly Ashiddiqie menjelaskan pengertian anggaran pendapatan dan belanja yang dimaksud dalam UUD 1945 hanya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disingkat APBN) di tingkat pusat, sehingga tidak tercakup Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disingkat APBD) yang sama sekali tidak berkaitan dengan tugas dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan.⁴⁵

Keuangan negara yang dimaksud dalam Penjelasan Undang- Undang Nomor 31 Tahun 1999 adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk

⁴⁵ Arifin P. Soeria Atmadja, 1986, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*, PT. Gramedia, Jakarta, hlm. 9

apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- 1) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- 2) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara

Sedangkan keuangan negara yang dimaksud Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Lebih lanjut berdasarkan Pasal 2 UU Keuangan Negara, ruang lingkup keuangan negara meliputi Keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang. demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang ataupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.

Berdasarkan Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara yang dimaksud dengan kerugian keuangan negara atau Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang yang berharga yang nyata

dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Objek dari kerugian keuangan negara bisa berupa uang, surat berharga dan barang milik negara. Maka subjek yang dapat menimbulkan terjadinya kerugian keuangan negara yang dapat dimintai pertanggungjawaban adalah :⁴⁶

- 1) Kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh bendahara.
- 2) Kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain. Yang dimaksud pejabat lain adalah pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara. Hal ini sebagaimana diatur dalam UndangUndang Nomor 17 Tahun 2003, Pasal 59 ayat (2), yang menyatakan bahwa bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.
- 3) Kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Yang dimaksud

⁴⁶ Makalah berjudul "*Mekanisme Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara oleh Bendahara*", diakses tanggal 15 Mei 2023, <https://babel.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/03/MEKANISME-PENYELESAIAN-KERUGIAN-NEGARA-OLEH-BENDAHARA.pdf>

"pengelola" termasuk pegawai perusahaan negara/daerah dan lembaga atau badan lain. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, Pasal 10 ayat (1) yang menyatakan bahwa BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan Negara.

- 4) Kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh pihak ketiga. Hal ini sebagaimana diatur dalam UU BPK Pasal 10 ayat (3) huruf c, yang menyatakan bahwa penyelesaian ganti kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum pihak ketiga dilaksanakan melalui proses peradilan.

Theodorus M. Tuanakotta menjelaskan terdapat 4 (empat) hal besar yang menjadi sumber kerugian keuangan negara selama ini yaitu:

- 1) Kerugian keuangan negara berkenaan dengan penerimaan (*receipt*), yaitu :
 - a) Wajib bayar tidak menyetor kewajibannya. Dalam beberapa Undang-Undang, wajib bayar menghitung dan menyetorkan kewajibannya ke kas negara. Kelalaian para wajib bayar akan menimbulkan kerugian keuangan negara. Negara bukan saja tidak menerima jumlah yang menjadi kewajiban wajib bayar,

tetapi juga kehilangan bunga atas penerimaan tersebut karena adanya unsur waktu (keterlambatan menyetor).

b) Penerimaan negara tidak disetor penuh oleh pejabat yang bertanggung jawab. Misalnya, selisih antara "tarif tinggi" dan "tarif rendah" dalam pengurusan dokumen. Penyimpangan dalam melaksanakan diskresi berupa pengurangan pendapatan negara lembaga negara yang bersangkutan menjadi penyetor, namun ada kewenangan untuk melakukan pemotongan penerimaan negara. Secara substansi ketiga ranting di atas merupakan penerimaan negara yang tidak disetorkan sebagian atau seluruhnya, atau tidak disetorkan tepat waktu

2) Kerugian keuangan negara berkenaan dengan pengeluaran (*expenditure*) Kerugian keuangan negara terjadi karena pengeluaran negara dilakukan lebih dari seharusnya, atau pengeluaran negara seharusnya tidak dilakukan, dan/atau pengeluaran negara dilakukan lebih cepat. Kerugian keuangan negara berkenaan dengan transaksi pengeluaran dapat terjadi antara lain karena hal-hal berikut:

- a) Kegiatan fiktif/pengeluaran fiktif.
- b) Pengeluaran berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang sudah tidak berlaku lagi.
- b) Pengeluaran bersifat resmi, tetapi dilakukan lebih cepat

- 3) Kerugian keuangan negara berkenaan dengan aset (aset). Terdapat 4 (empat) sumber kerugian keuangan negara terkait dengan aset seperti yang dijelaskan pada bagian di bawah ini:
- a) Pengadaan barang dan jasa. Bentuk kerugian keuangan negara dari pengadaan barang dan jasa adalah pembayaran yang melebihi jumlah seharusnya.
 - b) Pelepasan aset. Bentuk kerugian keuangan negara yang dapat ditimbulkan dari pelepasan aset antara lain nilai aset yang dilepas lebih rendah dari yang seharusnya.
 - c) Pemanfaatan aset. Bentuk kerugian keuangan negara yang dapat ditimbulkan dari pemanfaatan aset antara lain negara tidak memperoleh imbalan yang layak jika dibandingkan dengan harga pasar, negara ikut menanggung kerugian dalam kerja sama operasional yang melibatkan aset negara yang “dikaryakan” kepada mitra usaha, dan negara kehilangan aset yang dijadikan jaminan kepada pihak ketiga.
 - d) Penempatan aset. Bentuk kerugian keuangan negara yang dapat ditimbulkan dari penempatan aset antara lain imbalan yang tidak sesuai dengan risiko
- 4) Kerugian keuangan negara berkenaan dengan kewajiban (*liabilities*) Terdapat 3 jenis kerugian keuangan negara/daerah berkaitan dengan kewajiban di antaranya perikatan yang

menimbulkan kewajiban nyata, kewajiban bersyarat yang menjadi nyata, dan kewajiban tersembunyi:

- a) Perikatan yang Menimbulkan Kewajiban Nyata. Dokumentasinya terlihat sah, tetapi isinya sebenarnya fiktif, dimana transaksi istimewa diselipkan diantara transaksi normal karena mengetahui bahwa transaksi ini akan bermasalah. Sifat *fraud*-nya adalah penjarahan kekayaan negara melalui penciptaan transaksi fiktif yang menyerupai transaksi normal. Bentuk kerugiannya adalah jumlah pokok kewajiban dan bunga selama periode sejak timbulnya kewajiban nyata sampai dengan pengembalian dana oleh terpidana.
- b) Kewajiban yang berasal dari kewajiban bersyarat Pejabat lembaga Negara, BUMN, dan lain-lain mengadakan perikatan dengan pihak ketiga yang pada awalnya merupakan *contingent liability*. Laporan keuangan lembaga tersebut tidak menunjukkan adanya kewajiban karena masih merupakan kewajiban bersyarat. Pada akhirnya, pihak ketiga tidak mampu memenuhi kewajibannya sehingga lembaga negara yang menjadi penjaminnya memiliki kewajiban nyata yang sebelumnya adalah kewajiban bersyarat. Bentuk kerugian keuangan negara adalah sebesar jumlah pokok kewajiban dan bunga selama periode sejak kewajiban bersyarat berubah

menjadi kewajiban nyata sampai saat pengembalian dana tersebut oleh terpidana.

c) Kewajiban Tersembunyi. Kewajiban tersembunyi mencuat dalam kasus aliran dana suatu lembaga besar yang diduga untuk membantu mantan pejabatnya mengatasi masalah hukum. Dalam praktiknya, kantor-kantor akuntan senantiasa memfokuskan suatu audit pada pengeluaran untuk masalah hukum karena *legal expenses* merupakan tempat persembunyian segala macam biaya yang tidak dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini mengakibatkan adanya kecenderungan dari pihak pimpinan lembaga untuk membersihkan pembukuan ketika auditor menemukan penyimpangan ini, dengan dua cara yaitu:

- 1) Menciptakan aset fiktif untuk menghindari pengeluaran fiktif,
- 2) Aset fiktif tersebut dihilangkan melalui kewajiban kepada pihak yang masih terafiliasi.

Pengertian kerugian dalam hukum administrasi telah diuraikan sebelumnya. Sebagai perbandingan, pengertian kerugian dari perspektif hukum perdata. Berdasarkan Pasal 1243, kerugian dalam hukum perdata mengacu pada penggantian biaya, kerugian, dan bunga yang harus dilakukan jika suatu perikatan tidak dipenuhi. Ini berlaku ketika debitur, meskipun telah dinyatakan lalai, tetap wajib memenuhi perikatan tersebut.

Selain itu, jika sesuatu yang harus diberikan atau dilakukan hanya dapat dilakukan setelah waktu yang telah ditentukan, penggantian biaya, kerugian, dan bunga juga berlaku.

B. Pidana dan Pemidanaan

Pengertian Pidana dan Pemidanaan

a. Pidana

Tri Andrisman mengartikan pidana diartikan sebagai penderitaan atau nestapa yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Pidana mutlak diperlukan dalam hukum pidana yang bertujuan agar dapat menjadi sarana pencegahan umum maupun khusus bagi anggota masyarakat agar tidak melanggar hukum pidana.⁴⁷

Gambaran yang luas dari pengertian pidana, berdasarkan pendapat para beberapa ahli hukum pidana:⁴⁸

- a) Sudarto menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pidana ialah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu.
- b) Roeslan Saleh menjelaskan Pidana adalah reaksi atas delik, dan itu berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan Negara pada pembuat delik tersebut.
- c) Ted Honderich menjelaskan bahwa *Punishment is an authority's infliction of penalty (something involving deprivation or distress) on an offender for an offence.*⁴⁹

⁴⁷ Tri Andrisman, 2009, *Asas-asas dan Aturan Umum Hukum Pidana Indonesia*, Universitas Bandar Lampung, Bandar Lampung, hlm 8

⁴⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2010, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, hlm 2.

⁴⁹ Ted Honderich menggambarkan hukuman sebagai tindakan otoritas yang menimbulkan hukuman (sesuatu yang melibatkan penderitaan atau ketidaknyamanan) pada seorang pelanggar karena melakukan suatu pelanggaran/kejahatan.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut di atas, maka pidana mengandung unsur-unsur atau ciri-ciri sebagai berikut :⁵⁰

- a) Pidana pada dasarnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan.
- b) Pidana diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang).
- c) Pidana dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang.

Pada sistem hukum Indonesia berlaku bahwa pidana dan perbuatan-perbuatan yang diancam pidana harus lebih dahulu tercantum dalam undang-undang pidana, dan merupakan penjabaran dari asas *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*⁵¹. Maka dengan demikian seseorang yang dijatuhi pidana merupakan orang yang dinyatakan bersalah atau melanggar suatu peraturan hukum pidana dan telah diatur di dalam sistem hukum pidana. Roeslan Saleh merumuskan bahwa seseorang yang mampu bertanggung jawab haruslah memenuhi tiga syarat yaitu :⁵²

- a) Mampu menginsyafi makna yang senyatanya dari perbuatannya;
- b) Dapat menginsyafi bahwa perbuatannya itu tidak dapat dipandang patut dalam pergaulan masyarakat;
- c) Mampu untuk menentukan niat atau kehendak dalam melakukan perbuatan.

Beysens menjelaskan bahwa Negara berhak memidana dengan dasar bahwa :

⁵⁰ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hlm. 2

⁵¹ *Nullum Delictum, Nulla Poena Sine Praevia Lege Poenali* adalah sebuah adagium hukum yang berasal dari bahasa Belanda dan memiliki arti, yaitu "tidak ada delik, tidak ada pidana tanpa peraturan lebih dahulu, seperti yang telah tercantum dalam KUHP Pasal 1 ayat (1).

⁵² Roeslan Saleh, 1998, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, hlm 43

- a) Sudah menjadi kodrat alam, Negara bertujuan dan berkewajiban mempertahankan tata tertib masyarakat atau ketertiban Negara dari sinilah menjadi dasar bahwa pemerintah benar-benar berfungsi atau benar-benar memerintah. Berdasarkan atas hakikat bahwa manusia secara alamiah, maka pemerintah berhak untuk membalas pelanggaran tersebut, dengan jalan menjatuhkan sanksi yang bersifat pembalasan.
- b) Pidana yang dijatuhkan itu bersifat pembalasan kepada perbuatan-perbuatan yang dilakukan dengan sukarela. Pidana yang dijatuhkan itu tidak boleh bersifat balas dendam, tetapi bersifat objektif dengan cara memberikan kerugian kepada seseorang kerana perbuatan melanggar hukum yang dilakukannya dengan sukarela dan dapat dipertanggung jawabkan kepadanya.⁵³

b. Jenis Pidana

1. Pidana Pokok

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sebagai induk atau sumber utama hukum pidana telah merinci jenis-jenis pidana, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 10 KUHP. Menurut Stelsel Kitap Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), pidana dibedakan menjadi dua kelompok, antara pidana pokok dengan pidana tambahan. Stelsel pidana Indonesia

⁵³ Slamet Siswanta, 2017, *Pidana Pengawasan dalam Sistem Pemidanaan di Indonesia*, Tesis Program Pascasarjana Ilmu Hukum Undip, Semarang, hlm. 30

mengelompokkan jenis pidana kedalam pidana pokok dan pidana tambahan, dikarenakan perbedaan dari keduanya yaitu:⁵⁴

- a) Penjatuhan salah satu jenis pidana pokok bersifat keharusan (imperatif), sedangkan penjatuhan pidana tambahan bersifat fakultatif.
- b) Penjatuhan jenis pidana tambahan tidak boleh berdiri sendiri tanpa dengan menjatuhkan jenis pidana pokok.
- c) Jenis pidana pokok yang dijatuhkan, apabila telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in krach van gewijsde zaak*) diperlukan suatu tindakan pelaksanaan (*executie*).

Jenis-jenis pidana pokok yang dikenal yang diatur dalam KUHP yaitu:

- 1) Pidana Mati. Pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) lama, hukuman mati merupakan pidana pokok paling berat. Namun, berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP (selanjutnya disebut KUHP baru), pidana mati bukan lagi pidana pokok. Pidana mati diatur dalam Pasal 100 KUHP baru. Dalam pasal ini, dijelaskan bahwa pidana mati merupakan upaya terakhir untuk mencegah dilakukannya tindak pidana dan mengayomi masyarakat. Dalam penerapan pidana mati banyak mengalami pro dan kontra. Penentangan diterapkannya pidana mati didasarkan pada kehendak untuk penerapan pidana yang memperhatikan

⁵⁴ Adami Chazawi, 2002, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian 1 (Stelse Pidana, Tindak Pidana Teori-teori Pemidanaan dan Batas berlakunya)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 26-27.

perikemanusiaan atau menitik beratkan pada aspek HAM. Apabila pidana mati dilakukan dengan tujuan untuk menakut-nakuti calon penjahat, maka pandangan tersebut keliru karena pada hakikatnya pelaksanaan pidana mati tidak dilakukan di depan umum.

- 2) Pidana penjara merupakan salah satu bentuk pidana perampasan kemerdekaan. Pidana penjara menurut Adami Chazawi, adalah pidana yang berupa hilangnya kemerdekaan seumur hidup atau untuk sementara waktu yang harus dijalani narapidana di dalam lembaga pemasyarakatan. Sifatnya menghilangkan dan atau membatasi kemerdekaan bergerak dalam arti menempatkan terpidana dalam suatu tempat (lembaga pemasyarakatan). Terpidana tidak bebas untuk keluar masuk dan di dalamnya wajib untuk tunduk, menaati, dan menjalankan semua peraturan tata tertib yang berlaku.⁵⁵ Terdapat beberapa sistem dalam pidana penjara, yaitu: ⁵⁶

- a) *Pensylvanian system*, terpidana menurut sistem ini dimasukkan dalam sel-sel tersendiri, tidak diperbolehkan menerima tamu baik dari luar maupun sesama narapidana. Seluruh pekerjaannya dilakukan di dalam sel, karena itu disebut juga dengan *Cellulaire system*.

⁵⁵ Adami Chazawi, 2009, *Pelajaran Hukum Pidana 2*, RajaGrafindo Persadan, Jakarta, hlm. 12

⁵⁶ *Ibid*

- b) *Auburn System*, pada waktu malam dimasukkan pada sel secara sendiri-sendiri, pada waktu siang diwajibkan bekerja dengan narapidana lain, namun tidak boleh saling berbicara diantara mereka, biasa disebut dengan *silent system*.
- c) *Progressive system*, cara pelaksanaan pidana menurut system ini adalah bertahap, biasa disebut dengan *English/Ire system*.
- 3) Pidana kurungan juga termasuk dalam pidana perampasan kemerdekaan, perbedaan pidana penjara dan kurungan adalah dalam beberapa hal pidana kurungan lebih ringannya. Pidana kurungan atau disebut *hechtenis* menurut Pasal 10 KUHP dan Pasal 18 KUHP adalah pidana hilangnya kemerdekaan yang bersifat sementara yang lebih ringan daripada pidana penjara. Ketentuan pidana kurungan dijatuhkan paling singkat 1 hari dan paling lama 1 tahun.
- 4) Pidana Denda merupakan salah satu jenis pidana yang terdapat dalam KUHP Pasal 10 yang masuk dalam kualifikasi pidana pokok. Pidana denda merupakan salah satu sanksi bagi pelaku tindak pidana tanpa merampas kemerdekaan si pelaku. Pidana denda dapat diartikan sebagai hukuman berupa kewajiban seseorang untuk mengembalikan keseimbangan hukum atau menebus dosanya dengan pembayaran sejumlah uang tertentu. Minimum pidana denda adalah Rp. 0,25 (dua puluh lima sen) x 15, meskipun tidak ditentukan secara umum melainkan dalam pasal-pasal tindak

pidana yang bersangkutan dalam buku I dan buku II KUHP. Jika terpidana tidak mampu membayar pidana denda yang dijatuhkan kepadanya, maka dapat diganti dengan pidana kurungan. Pidana ini kemudian disebut sebagai pidana kurungan pengganti, maksimum pidana kurungan pengganti adalah 6 bulan, atau boleh menjadi 8 bulan dalam hal terjadi pengulangan perbarengan atau penerapan pasal 52 atau 52a KUHP.

- 5) Pidana Tutupan sebagai pidana pokok muncul Undang-undang No. 20 Tahun 1946 tentang Hukuman Tutupan (selanjutnya disebut UU Hukuman Tutupan) memperkenalkan pidana tutupan sebagai pidana pokok. Berdasarkan UU ini, dalam mengadili orang yang melakukan kejahatan dan diancam dengan hukuman penjara karena terdorong oleh maksud yang patut dihormati, hakim boleh menjatuhkan pidana tutupan¹²³. Pidana tutupan ini ditambahkan ke dalam Pasal 10 KUHP melalui UU Hukuman Tutupan.

2. Pidana Tambahan

Selain pidana pokok, sistem pemidanaan di Indonesia mengenal jenis pidana tambahan. Pidana tambahan sendiri memiliki sifat fakultatif, di mana pidana ini dapat dijatuhkan dalam hal-hal yang ditentukan oleh undang-undang namun bukan suatu keharusan. Sifat fakultatif yang melekat pada pidana tambahan memberi ketentuan bahwa jenis pidana ini tidak dapat dijatuhkan sendiri, yang berarti bahwa pidana tambahan hanya dapat dijatuhkan di samping pidana pokok.

Pidana tambahan menurut Marjane Termorshuizen dalam Kamus Hukum Belanda Indonesia, (dalam Bahasa Belanda disebut dengan *bijkomende straf* adalah pidana yang hanya dapat dijatuhkan di samping pidana pokok. Jenis pidana tambahan yaitu terdiri dari pencabutan beberapa hak tertentu, perampasan barang tertentu, pengumuman putusan hakim (sebagaimana ketentuan di dalam Pasal 10 KUHP).⁵⁷

- 1) Pidana pencabutan hak-hak tertentu menurut Pasal 35 ayat (1) KUHP, adalah pencabutan seluruh hak yang dimiliki seseorang yang dapat mengakibatkan kematian perdata tidak diperkenankan. Hak-hak yang dicabut adalah sebagai berikut:
 - a) hak memegang jabatan pada umumnya atau jabatan yang tertentu;
 - b) hak menjalankan jabatan dalam angkatan bersenjata/TNI;
 - c) hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum; hak menjadi penasehat hukum atau pengurus atas penetapan pengadilan, hak menjadi wali, wali pengawas, pengampu, atau pengampu pengawas atas anak yang bukan anak sendiri; hak menjalankan kekuasaan bapak, menjalankan perwalian atau pengampuan atas anak sendiri;
 - d) hak menjalankan mata pencaharian.

⁵⁷ Andi Hamzah, 2007, *Pemberantasan Korupsi : Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Cet. I, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 265

- 2) Pidana perampasan barang tertentu menurut Adami Chazawi, adalah hukuman perampasan barang sebagai suatu pidana hanya diperkenankan atas barang-barang tertentu saja, tidak untuk semua barang. Ada dua jenis barang yang dapat dirampas melalui putusan hakim pidana, yaitu:⁵⁸
- a) Barang-barang yang berasal/diperoleh dari suatu kejahatan (bukan dari pelanggaran), dalam bahasa Belanda adalah *corpora delictie* yang berarti barang bukti, misalnya uang palsu dari kejahatan pemalsuan uang, surat cek palsu dari kejahatan pemalsuan surat;
 - b) Barang-barang yang digunakan dalam melakukan kejahatan, dalam bahasa Belanda adalah *instrumenta delictie*, yang berarti sarana dengan mana kejahatan dilakukan, sarana terlaksananya kejahatan, misalnya pisau yang digunakan dalam kejahatan pembunuhan atau penganiayaan, anak kunci palsu yang digunakan dalam pencurian dan sebagainya.
- 3) Pengumuman putusan hakim adalah pidana pengumuman putusan hakim yang hanya dapat dijatuhkan dalam hal-hal yang telah ditentukan dalam undang-undang, misalnya terdapat dalam Pasal 128 ayat (3) KUHP, Pasal 206 ayat (2) KUHP, Pasal 361 KUHP, Pasal 377 ayat (1) KUHP, Pasal 395 ayat (1) KUHP, Pasal 405 ayat (2) KUHP. Setiap putusan hakim memang harus diucapkan dalam

⁵⁸ Ibid

persidangan yang terbuka untuk umum bila tidak putusan batal demi hukum, sesuai ketentuan Pasal 195 KUHAP yang tertulis bahwa “Semua putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan di sidang terbuka untuk umum. Pidana pengumuman putusan hakim ini merupakan suatu publikasi ekstra dari suatu putusan pemidanaan seseorang dari pengadilan pidana. Dalam pengumuman putusan hakim ini, hakim bebas menentukan perihal cara melaksanakan pengumuman itu. Maksud dari pengumuman putusan hakim yang demikian ini adalah sebagai usaha preventif mencegah bagi orang-orang tertentu, agar tidak melakukan tindakan pidana yang sering dilakukan orang.

3. Jaksa Sebagai Penyidik, Penuntut Umum dan Eksekutor dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi

Kedudukan kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dilihat dari ketentuan Pasal 2 UU Kejaksaan yang mengatur:

- (1) Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam undang-undang ini disebut kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.
- (2) Kekuasaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara merdeka.
- (3) Kejaksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah satu dan tidak terpisahkan.⁵⁹

⁵⁹ Penjelasan Pasal 2 ayat (3) UU Kejaksaan menjelaskan yang dimaksud dengan Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan” adalah satu landasan dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya di bidang penuntutan yang bertujuan memelihara kesatuan kebijakan di bidang penuntutan sehingga dapat menampilkan ciri khas yang menyatu dalam tata pikir, tata laku dan tata kerja kejaksaan. Oleh karena itu kegiatan penuntutan di pengadilan oleh kejaksaan tidak akan berhenti hanya karena jaksa yang semula bertugas berhalangan. Dalam hal demikian tugas penuntutan oleh kejaksaan akan tetap berlangsung sekalipun untuk itu dilakukan oleh jaksa lainnya sebagai pengganti

Sistem Ketatanegaraan Indonesia, berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945, ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan mengenai badan-badan lain tersebut dipertegas dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut UU Kekuasaan Kehakiman). Ketentuan mengenai badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman meliputi Kepolisian Negara RI, Kejaksaan RI, dan badan-badan lain yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 jo UU No. 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Pasal 2 menegaskan bahwa:

- 1) Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam undang-undang ini disebut Kejaksaan lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang;
- 2) Kekuasaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara merdeka;
- 3) Kejaksaan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) adalah satu dan tidak terpisahkan.

Mencermati isi Pasal 2 Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia di atas, dapat diidentifikasi beberapa hal, yaitu kejaksaan sebagai suatu lembaga pemerintahan, melakukan kekuasaan (kewenangan) di bidang penuntutan dan kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang yang dilakukan secara merdeka dan Kejaksaan adalah satu dan tidak terpisahkan. Dalam penjelasan Undang-Undang Kejaksaan dinyatakan

bahwa diberlakukannya undang-undang ini adalah untuk pembaharuan Kejaksaan, agar kedudukan dan peranannya sebagai lembaga pemerintahan lebih mantap dan dapat mengemban kekuasaan Negara di bidang penuntutan, yang bebas dari pengaruh kekuasaan pihak mana pun.

Kejaksaan dalam melaksanakan tugasnya, hendaknya merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan lainnya dalam upayanya mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan dan kebenaran dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan, serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Komparasi pengaturan mengenai tugas dan wewenang Kejaksaan RI secara normatif dapat dilihat dalam beberapa ketentuan Undang-Undang mengenai Kejaksaan, sebagaimana yang hendak ditengahkan di bawah ini. Ditegaskan dalam UU Kejaksaan Pasal 30 yaitu:

- a. Di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
 - a) melakukan penuntutan;
 - b) melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - c) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
 - d) melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
 - e) melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke Pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
- b. Di bidang perdata dan tata usaha Negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
- c. Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:

- 1) peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
- 2) pengamanan kebijakan penegakan hukum;
- 3) pengamanan peredaran barang cetakan;
- 4) pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan Negara;
- 5) pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
- 6) penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Selain melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, ditegaskan juga di Pasal 30 C yaitu:

- a. menyelenggarakan kegiatan statistik kriminal dan kesehatan yustisial Kejaksaan ;
- b. turut serta dan aktif dalam pencarian kebenaran atas perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan konflik sosial tertentu demi terwujudnya keadilan;
- c. turut serta dan aktif dalam penanganan perkara pidana yang melibatkan saksi dan korban serta proses rehabilitasi, restitusi, dan kompensasinya;
- d. melakukan mediasi penal, melakukan sita eksekusi untuk pembayaran pidana denda dan pidana pengganti serta restitusi;
- e. dapat memberikan keterangan sebagai bahan informasi dan verifikasi tentang ada atau tidaknya dugaan pelanggaran hukum yang sedang atau telah diproses dalam perkara pidana untuk menduduki jabatan publik atas permintaan instansi yang berwenang;
- f. menjalankan fungsi dan kewenangannya di bidang keperdataan dan/atau bidang publik lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang;
- g. melakukan sita eksekusi untuk pembayaran pidana denda dan uang pengganti;
- h. mengajukan peninjauan kembali; dan
- i. melakukan penyadapan berdasarkan Undang-Undang khusus yang mengatur mengenai penyadapan; dan
- j. menyelenggarakan pusat pemantauan di bidang tindak pidana.

Seorang jaksa yang sedang menangani perkara dalam tahap penuntutan disebut sebagai penuntut umum,⁶⁰ sedangkan yang tidak sedang bertugas dalam penuntutan disebut sebagai jaksa saja. Apabila

⁶⁰ Pada prakteknya istilah penuntut umum ini juga disebut sebagai Jaksa Penuntut Umum (JPU).

seorang penuntut umum yang sedang menangani suatu perkara berhalangan, maka setiap saat seorang jaksa dapat saja menggantikan kedudukannya sebagai penuntut umum sehingga tidak menghalangi jalannya persidangan suatu perkara.

Pada awalnya, untuk Jaksa yang dipercaya mewakili kepentingan pemerintah dalam perkara perdata digunakan istilah Pengacara Wakil Negara (PWN), namun kemudian oleh Suhadibroto, Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN) yang pertama, istilah Pengacara Wakil Negara itu diganti dengan istilah Jaksa Pengacara Negara (JPN) karena menurutnya istilah Pengacara Wakil Negara sama sekali tidak menggambarkan adanya peran instansi kejaksaan.⁶¹ Dalam perkembangannya, eksistensi dan fungsi kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara ini (Jaksa Pengacara Negara) juga diatur dalam UU Korupsi Tahun 1999 Jo UU Nomor 20 Tahun 2001 pada Pasal-pasal 32,⁶² 33⁶³, dan 34⁶⁴. Operasionalisasi peran kejaksaan di bidang Perdata dan

⁶¹ Bambang Waluyo, 2006, *Masalah Tindak Pidana dan Upaya Penegakan Hukum*, Cet. 1, Sumber Ilmu, Jakarta, hlm. 205

⁶² Pasal 32 UU Korupsi Tahun 1999 Jo UU No. 20 Tahun 2001 mengatur: (1) Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan Negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan; (2) Putusan bebas dalam perkara tindak pidana korupsi tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara.

⁶³ Pasal 33 UU Korupsi Tahun 1999 Jo. UU No. 20 Tahun 2001 mengatur: Dalam hal tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka Penuntut Umum segera menyerahkan salinan berkas berita acara sidang tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya

⁶⁴ Pasal 34 UU Korupsi Tahun 1999 Jo. UU No. 20 Tahun 2001 mengatur: Dalam hal tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka Penuntut Umum

Tata Usaha Negara (DATUN) tersebut menjadi tanggung jawab Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara (JAMDATUN) pada tingkat Kejaksaan Agung, Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara (ASDATUN) pada tingkat Kejaksaan Tinggi dan Kepala Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara (KASI DATUN) pada tingkat Kejaksaan Negeri.

Kejaksaan merupakan salah satu institusi yang mempunyai kewenangan sebagai penyidik Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 butir 2 KUHAP:

Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

Dalam melaksanakan penyidikan⁶⁵ Tindak Pidana Korupsi, Jaksa mempunyai kewenangan sebagai penyidik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) KUHAP yaitu:

- a. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
- b. Melakukan tindakan pertama pada saat ditempat kejadian
- c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- d. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
- e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;

segera menyerahkan salinan berkas berita acara sidang tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya

⁶⁵ Penyidikan dan Penyelidikan tidak dapat dipisahkan, karena penyidikan suatu perkara baru dapat dilakukan setelah ditemukannya suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana berdasarkan hasil penyelidikan yang dilakukan oleh penyelidik atau dengan lain perkataan penyelidikan itu merupakan tindakan pendahuluan untuk melakukan penyidikan. Pada tindakan penyelidikan penekanan diletakkan pada tindakan mencari dan menemukan "sesuatu peristiwa" yang dianggap atau diduga sebagai tindak pidana sedangkan pada penyidikan, titik berat tekanannya diletakkan pada tindakan mencari serta mengumpulkan bukti supaya tindak pidana yang ditemukan dapat menjadi terang, serta agar dapat menemukan dan menentukan pelakunya.

- f. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
- g. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- h. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- i. Mengadakan penghentian penyidikan;
- i. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Selain wewenang sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 7 ayat (1)

di atas, Pasal 8 KUHAP juga mengatur :

1. Penyidik membuat Berita Acara tentang pelaksanaan tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 dengan tidak mengurangi ketentuan lain dalam undang-undang ini.
2. Penyidik menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum.
3. Penyerahan berkas perkara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan :
 - a. Pada tahap pertama penyidik hanya menyerahkan berkas perkara;
 - b. Dalam hal penyidikan sudah dianggap selesai, penyidik menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum.

Upaya penyelamatan/pengembalian kerugian keuangan negara akibat Tindak Pidana Korupsi, menurut Baharuddin Lopa, merupakan langkah terbaik apabila bagi penyidik sebelum memulai penyidikannya (saat melakukan penyelidikan. Pada saat mulai disidik langsung secepatnya kekayaan disita (disita sementara) untuk menghindari pengalihan kekayaan kepada pihak ketiga, yang terpenting ialah menyita kekayaan yang ada, apakah rumah, tanah atau dana yang ada di bank, bukan hanya menghitung berapa jumlah yang dikorup dan nanti jumlah itu diwajibkan baginya untuk membayar kembali kepada negara.⁶⁶

⁶⁶ Baharudin Lopa, 2001, *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum*, Op.Cit, hlm.54

Andi Hamzah menjelaskan bahwa penyitaan biasanya dihubungkan dengan perampasan sebagai pidana tambahan. Andi Hamzah mengungkapkan bahwa penyitaan yang dilakukan bukan hanya terhadap aset-aset hasil Tindak Pidana Korupsi tetapi juga terhadap aset-aset pelaku lainnya yang bukan hasil Tindak Pidana Korupsi sebagai persiapan untuk pidana tambahan perampasan dan pembayaran uang pengganti.

C. Landasan Teori

1. Teori Penegakan Hukum

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer.⁶⁷ Masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya, yaitu faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan yang saling berhubungan erat. Semua faktor itu merupakan esensi dan tolok ukur efektivitas penegakan hukum.

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dilakukan tidak hanya ditujukan untuk menghukum pelakunya semata, akan tetapi lebih ditujukan untuk mengamankan, menyelamatkan dan mengembalikan kerugian keuangan negara/aset-aset negara (*aset recovery*).

⁶⁷ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 121

Penegakan hukum menurut Jimly Asshiddiqie adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Kemudian apabila di lihat dari sisi subjeknya, pelaku penegak hukum dapat dibagi dua yaitu subjek dalam arti yang luas dan subjek dalam arti sempit. Dalam arti luas yaitu proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum.

Sedangkan dalam arti sempit, dilihat dari segi subjeknya itu, artinya sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

Kejahatan korupsi merupakan bentuk dari tindak pidana, sehingga untuk menanggulangi tindak pidana korupsi tersebut dilakukan dengan sistem penegakan hukum atau disebut penegakan hukum pidana. Pengertian dari penegakan hukum pidana merupakan pelaksanaan hukum oleh petugas yang diberi wewenang yang disebut sebagai penegak hukum dengan kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum yang

berlaku Penegakan hukum pidana dalam peradilan pidana dilaksanakan oleh beberapa komponen yaitu mulai dari penyidik, Penuntut Umum, hakim dan Lembaga Pemasyarakatan.

Penegakan hukum pidana dijalankan melalui beberapa tahapan, tahap- tahap tersebut adalah sebagai berikut :

a) Tahap Formulasi yang biasa dikenal sebagai tahap *in abstracto*.

Tahap ini adalah tahap pembuatan perundang-undangan oleh suatu badan yang diberi wewenang dalam hal ini DPR bersama dengan DPR. Disini akan dilakukan upaya memilih dengan menyesuaikan keadaan dan situasi masa kini dan yang akan datang yang seterusnya dirumuskan dalam bentuk undang-undang dengan tetap memperhatikan syarat keadilan dan kemanfaatannya. Inilah yang disebut tahap tingkat legislatif.

b) Tahap Aplikasi. Tahap penegakan hukum pidana, dimana aparat penegakan hukum mulai dari Polisi, Jaksa dan Pengadilan akan menjalankan ketentuan hukum yang telah dirumuskan tadi ditahap legislatif terhadap pelaku atau pelanggar undang-undang tersebut dengan cara-cara yang telah ditetapkan dalam undang-undang juga.

c) Tahap ini disebut sebagai tahap yudikatif. Tahap Eksekusi Tahap penegakan pelaksanaan hukum secara konkret oleh aparat pelaksana. Pada tahap ini aparat-aparat pelaksana pidana bertugas menegakkan peraturan perundang-undangan yang telah

dibuat oleh pembuat undang-undang melalui penerapan pidana yang telah diterapkan dalam putusan pengadilan. Proses pelaksanaan pemidanaan yang telah ditetapkan dalam pengadilan, akan dilaksanakan oleh penegak hukum yang melaksanakannya dengan berpedoman pada perundang-undangan pidana yang telah dibuat oleh pembuat undang-undang. Misalnya pelaksanaan putusan hakim oleh Penuntut Umum dan lembaga pemasyarakatan dalam hal terpidana dijatuhi pidana penjara.

2. Teori Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil, yang berarti tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif. Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang menegaskan melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.⁶⁸

Di Indonesia keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sila lima

⁶⁸ M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 85.

tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan dalam hidup bersama. Adapun keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya, manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya.⁵⁴

Nilai-nilai keadilan tersebut haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu mewujudkan kesejahteraan seluruh warganya dan seluruh wilayahnya, mencerdaskan seluruh warganya. Demikian pula nilai-nilai keadilan tersebut sebagai dasar dalam pergaulan antar negara sesama bangsa didunia dan prinsip-prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam suatu pergaulan antarbangsa di dunia dengan berdasarkan suatu prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi, serta keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).

Aristoteles dalam karyanya yang berjudul *Etika Nichomachea* menjelaskan pemikiran pemikirannya tentang keadilan. Bagi Aristoteles, keutamaan, yaitu ketaatan terhadap hukum (hukum polis pada waktu itu, tertulis dan tidak tertulis) adalah keadilan. Dengan kata lain keadilan adalah keutamaan dan ini bersifat umum. Theo Huijbers menjelaskan mengenai keadilan menurut Aristoteles di samping keutamaan umum, juga keadilan sebagai keutamaan moral khusus, yang berkaitan dengan sikap manusia dalam bidang tertentu, yaitu menentukan hubungan baik antara orang-

orang, dan keseimbangan antara dua pihak. Ukuran keseimbangan ini adalah kesamaan numerik dan proporsional. Hal ini karena Aristoteles memahami keadilan dalam pengertian kesamaan. Dalam kesamaan numerik, setiap manusia disamakan dalam satu unit. Misalnya semua orang sama di hadapan hukum. Kemudian kesamaan proporsional adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, sesuai kemampuan dan prestasinya.⁶⁹

Selain itu Aristoteles juga membedakan antara keadilan distributif dengan keadilan korektif. Keadilan distributive menurutnya adalah keadilan yang berlaku dalam hukum publik, yaitu berfokus pada distribusi, honor kekayaan, dan barang-barang lain yang diperoleh oleh anggota masyarakat. Kemudian keadilan korektif berhubungan dengan pembetulan sesuatu yang salah, memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan atau hukuman yang pantas bagi pelaku kejahatan. Sehingga dapat disebutkan bahwa ganti rugi dan sanksi merupakan keadilan korektif menurut Aristoteles. Teori keadilan menurut Aristoteles yang dikemukakan oleh Theo Huijbers adalah sebagai berikut:⁷⁰

- 1) Keadilan dalam pembagian jabatan dan harta benda publik. Disini berlaku kesamaan geometris. Misalnya seorang Bupati jabatannya dua kali lebih penting dibandingkan dengan Camat, maka Bupati harus mendapatkan kehormatan dua kali lebih banyak daripada

⁶⁹ Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, Ctk. Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2015, hlm. 241.

⁷⁰ *Ibid*

Camat. Kepada yang sama penting diberikan yang sama, dan yang tidak sama penting diberikan yang tidak sama.

- 2) Keadilan dalam jual-beli. Menurutnya harga barang tergantung kedudukan dari para pihak. Ini sekarang tidak mungkin diterima.
- 3) Keadilan sebagai kesamaan aritmetis dalam bidang privat dan juga publik. Kalau seorang mencuri, maka ia harus dihukum, tanpa memedulikan kedudukan orang yang bersangkutan. Sekarang, kalau pejabat terbukti secara sah melakukan korupsi, maka pejabat itu harus dihukum tidak peduli bahwa ia adalah pejabat.
- 4) Keadilan dalam bidang penafsiran hukum. Karena Undang-Undang itu bersifat umum, tidak meliputi semua persoalan konkret, maka hakim harus menafsirkannya seolah-olah ia sendiri terlibat dalam peristiwa konkret tersebut. Menurut Aristoteles, hakim tersebut harus memiliki epikeia, yaitu "suatu rasa tentang apa yang pantas".

a. Teori Keadilan John Rawls

Menurut John Rawls, keadilan adalah *fairness (justice as fairness)*. Pendapat John Rawls ini berakar pada teori kontrak sosial Locke dan Rousseau serta ajaran deontologi dari Imanuel Kant. Beberapa pendapatnya mengenai keadilan adalah sebagai berikut:⁷¹

- a) Keadilan ini juga merupakan suatu hasil dari pilihan yang adil. Ini berasal dari anggapan Rawls bahwa sebenarnya manusia dalam

⁷¹ *Ibid*

masyarakat itu tidak tahu posisinya yang asli, tidak tahu tujuan dan rencana hidup mereka, dan mereka juga tidak tahu mereka milik dari masyarakat apa dan dari generasi mana (*veil of ignorance*). Dengan kata lain, individu dalam masyarakat itu adalah entitas yang tidak jelas. Karena itu orang lalu memilih prinsip keadilan.

- b) Keadilan sebagai *fairness* menghasilkan keadilan prosedural murni. Dalam keadilan prosedural murni tidak ada standar untuk menentukan apa yang disebut “adil” terpisah dari prosedur itu sendiri. Keadilan tidak dilihat dari hasilnya, melainkan dari sistem (atau juga proses) itu sendiri.
- c) Dua prinsip keadilan. *Pertama*, adalah prinsip kebebasan yang sama sebesar-besarnya (*principle of greatest equal liberty*). Prinsip ini mencakup:⁷²

- 1) Kebebasan untuk berperan serta dalam kehidupan politik (hak bersuara, hak mencalonkan diri dalam pemilihan);
- 2) Kebebasan berbicara (termasuk kebebasan pers);
- 3) Kebebasan berkeyakinan (termasuk keyakinan beragama);
- 4) Kebebasan menjadi diri sendiri (*person*);
- 5) Hak untuk mempertahankan milik pribadi.

Kedua, prinsip keduanya ini terdiri dari dua bagian, yaitu prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas

⁷²Damanhuri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, terdapat dalam <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIS/article/view/1589> , Diakses tanggal 12 September 2023

kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*). Inti prinsip pertama adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Istilah perbedaan sosio-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sedang istilah yang paling kurang beruntung (paling kurang diuntungkan) menunjuk pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan dan otoritas. Dengan demikian prinsip perbedaan menurut diaturnya struktur dasar masyarakat adalah sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang diuntungkan.⁷³

Menurut Hans Kelsen, keadilan adalah suatu tertib sosial tertentu yang di bawah lindungannya usaha untuk mencari kebenaran bisa berkembang dan subur. Karena keadilan menurutnya adalah keadilan kemerdekaan, keadilan perdamaian, keadilan demokrasi dan keadilan toleransi.⁷⁴

Hukum sangat erat hubungannya dengan keadilan, bahkan terdapat pendapat bahwa hukum harus digabungkan dengan keadilan, supaya benar-benar berarti sebagai hukum, karena memang tujuan hukum itu

⁷³ *Ibid*

⁷⁴ Satjipto Rahardjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Cetakan Kedelapan, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 174.

adalah tercapainya rasa keadilan pada masyarakat. Suatu tata hukum dan peradilan tidak bisa dibentuk begitu saja tanpa memerhatikan keadilan, karena adil itu termasuk pengertian hakiki suatu tata hukum dan peradilan, oleh karenanya haruslah berpedoman pada prinsip-prinsip umum tertentu. Prinsip-prinsip tersebut adalah yang menyangkut kepentingan suatu bangsa dan negara, yaitu merupakan keyakinan yang hidup dalam masyarakat tentang suatu kehidupan yang adil, karena tujuan negara dan hukum adalah mencapai kebahagiaan yang paling besar bagi setiap orang.

3. Teori Kepastian Hukum

Negara Indonesia merupakan penganut sistem hukum eropa kontinental yang diderivasi dari Negara Colonial pada era penjajahan. Hukum tertulis merupakan khas dari eropa kontinental dengan *groundnorm*. Pelanggaran atau tindak kejahatan dapat dipidana apabila telah ada undang-undang atau hukum tertulis terlebih dahulu. Berbeda dengan sistem hukum *anglo saxon* yang menggunakan supremasi hukum berasal dari hakim dengan menggali di pengadilan, maka eropa continental sangat kental dengan unsur kepastian hukum. Upaya yang diberikan oleh hukum positif Indonesia untuk memberikan jaminan terhadap korban ataupun tersangka yang didelegasikan konstitusi melalui legislasi. Peran hakim dalam sistem hukum eropa continental terlihat pasif dibandingkan sistem hukum *Anglo Saxon* yang lebih aktif, meskipun dalam perkembangannya untuk di Indonesia hakim tidak dapat menolak perkara yang masuk dengan

alasan tidak ada hukumnya, namun tetap mengacu pada hukum tertulis.⁷⁵

Menurut Ade Saptomo, Prinsip-prinsip bagi hakim dalam mengadili perkara-perkara hukum konkret mencakup tiga pendekatan sebagai berikut:⁷⁶

- a) Pendekatan Legalistik (formal) dimaksud merupakan model yang digunakan oleh hakim dalam menyelesaikan kasus hukum konkret yang hukumnya (baca: undang-undang) telah mengatur secara jelas sehingga hakim mencari, memilah, dan memilih unsur-unsur hukum dalam kasus hukum konkret dimaksud dan kemudian dipertemukan dengan pasal-pasal relevan dalam undang-undang dimaksud.
- b) Pendekatan Interpretatif Hukum dalam kenyataannya dimungkinkan aturan normatif itu tidak lengkap atau samar-samar. Dalam upaya menegakan hukum dengan keadilan dan kebenaran, hakim harus dapat melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*).
- c) Pendekatan Antropologis terhadap kasus hukum konkret yang belum diatur undang-undang maka hakim harus menemukan hukum dengan cara menggali, mengikuti, dan menghayati nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat

Eksistensi ketiga pendekatan tersebut sangat relevan dengan sistem hukum *Eropa Continental*, sistem hukum *Anglo Saxon* dan hukum kebiasaan atau hukum adat. Pendekatan legalistik merupakan unsur yang melekat pada sistem hukum *Eropa Continental*, sedangkan pendekatan

⁷⁵ Ade Saptomo, 2009, Hukum dan Kearifan Lokal , Grasindo : Jakarta. Hlm. 54-55

⁷⁶ *Ibid.*

interpretatif merupakan ciri dari sistem hukum *Anglo Saxon* dan pendekatan antropologis merupakan identifikasi dari hukum kebiasaan atau hukum adat.

4. Teori Tujuan Pidana

Berkaitan dengan tujuan pidana terdapat beberapa teori yang dianut oleh para pakar, yang dasar pemikirannya berkisar pada persoalan-persoalan mengapa suatu kejahatan dikenakan suatu pidana. Teori-teori hukum pidana ini ada hubungan erat dengan *subjektif strafrecht* sebagai hak atau wewenang untuk menentukan atau menjatuhkan pidana terhadap pengertian (*objectief strafrecht*) peraturan hukum positif yang merupakan hukum pidana. Dalam perkembangan hukum pidana, tujuan pidana pada dasarnya terkait dengan tiga teori,⁷⁷ yaitu:

a. Teori Absolut atau Teori Pembalasan

Menurut teori ini, pidana dipandang sebagai pembalasan terhadap orang yang telah melakukan tindak pidana. Dalam hal ini, pembalasan harus dilihat sebagai suatu reaksi keras, yang bersifat emosional dan arena itu bersifat irasional. Teori absolut ini juga disebut sebagai teori retribusi. Teori ini diikuti secara luas oleh para ahli hukum pidana. Van Bemmelen, misalnya mengatakan, "pada dasarnya setiap pidana adalah pembalasan." Knigge mengatakan, "menghukum pada dasarnya adalah melakukan pembalasan, dan hal itu bukan suatu hal yang jelek dalam dirinya sendiri,

⁷⁷ Masruchin Ruba'i, 1994, *Mengenal Pidana dan Pidana Di Indonesia*, Penerbit IKIP Malang, Malang, hlm 5-6.

melakukan pembalasan sebagai reaksi atas perilaku yang melanggar norma adalah tindakan manusia yang teramat wajar.” Pada pokoknya menurut teori pembalasan, tujuan pemidanaan adalah „membalas” atas tindak pidana yang dilakukan oleh pembuat.⁷⁸

Menurut Immanuel Kant, pidana dipandang sebagai “*Kategorische Imperative*” artinya seseorang harus dipidana oleh hakim karena ia telah melakukan kejahatan. Hal ini merupakan tuntutan keadilan *absolute*, sebagaimana dikemukakan oleh Kant dalam bukunya “*Philosophy at Law*” sebagai berikut : Pidana tidak pernah dilaksanakan semata-mata sebagai sarana untuk mempromosikan tujuan/kebaikan lain”, baik bagi si pelaku itu sendiri maupun bagi masyarakat, tetapi dalam semua hal harus dikenakan hanya karena orang yang bersangkutan telah melakukan suatu kejahatan.” Menurut teori absolut ini, setiap kejahatan harus diikuti dengan pidana, tidak boleh tidak tanpa tawar menawar. Seseorang mendapat pidana karena telah melakukan kejahatan.⁷⁹

b. Teori Relatif atau Teori Tujuan

Menurut teori ini, hukum pidana bertujuan untuk mencegah dan mengurangi kejahatan. Pidana harus dimaksudkan untuk mengubah tingkah laku penjahat dan orang lain yang cenderung melakukan kejahatan. Teori ini melihat ke depan, sedang teori absolut hanya memperhatikan

⁷⁸ Chairul Huda, 2006, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan : Tinjauan Kritis Terhadap Teori Pemisahan Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Kencana Prenada Media, Jakarta, hlm 129.

⁷⁹ Masruhin Ruba’i, *Op.cit*, hlm 6.

peristiwa yang telah berlalu. Teori relatif atau disebut juga dengan teori utilitaris. Menurut teori ini bahwa pidana mempunyai tujuan berdasarkan manfaat tertentu, dan bukan hanya sekedar membalas perbuatan pembuat. Pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan atau pengimbangan kepada orang yang telah melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan-tujuan yang bermanfaat. Manfaat terbesar dengan dijatuhkannya pidana terhadap pembuat adalah pencegahan dilakukannya tindak pidana. Baik pencegahan atas pengulangan oleh pembuat (prevensi khusus), maupun pencegahan mereka yang sangat mungkin (*potential offender*) melakukan tindak pidana tersebut (prevensi umum).⁸⁰

Menurut pandangan modern, prevensi sebagai tujuan dari pidana adalah merupakan sasaran utama yang akan dicapai sebab itu tujuan pidana dimaksudkan untuk ke pembinaan atau perawatan bagi terpidana, artinya dengan penjatuhan pidana itu terpidana harus dibina sehingga setelah selesai menjalani pidananya, ia akan menjadi orang yang lebih baik dari sebelum menjalani pidana.⁸¹

c. Teori Gabungan

Selain teori absolut dan teori relatif juga ada teori ketiga yang disebut teori gabungan. Teori ini muncul sebagai reaksi dari teori sebelumnya yang kurang dapat memuaskan menjawab mengenai tujuan

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ Djoko Prakoso, 1988, *Hukum Penitensir Di Indonesia*, Armico, Bandung, hlm 23.

dari pembedaan. Tokoh utama yang mengajukan teori gabungan ini adalah Pellegrino Rossi (1787-1848). Teori ini berakar pada pemikiran yang bersifat kontradiktif antara teori absolut dengan teori relatif. Teori gabungan berusaha menjelaskan dan memberikan dasar pembedaan tentang pembedaan dari berbagai sudut pandang yaitu:⁸²

- 1) Dalam rangka menentukan benar dan atau tidaknya asas pembalasan, mensyaratkan agar setiap kesalahan harus dibalas dengan kesalahan, maka terhadap mereka telah meninjau tentang pentingnya suatu pidana dari sudut kebutuhan masyarakat dan asas kebenaran.
- 2) Suatu tindak pidana menimbulkan hak bagi negara untuk menjatuhkan pidana dan pembedaan merupakan suatu kewajiban apabila telah memiliki tujuan yang dikehendaki.
- 3) Dasar pembedaan dari pidana terletak pada faktor tujuan yakni mempertahankan tertib hukum.

Perumusan tentang teori tujuan pembedaan tersebut sangat bermanfaat untuk menguji seberapa jauh suatu lembaga pidana itu mempunyai daya guna, dimana ditentukan oleh kemampuan lembaga pidana tersebut untuk memenuhi pelbagai tujuan pembedaan tanpa suatu tujuan dalam menjatuhkan pidana. Di bawah ini akan diuraikan tujuan pembedaan secara singkat mengingat hal-hal tersebut harus diperhitungkan dalam setiap penjatuhan pidana. Mengenai tujuan pembedaan di Indonesia, maka harus dipikirkan kerangka teori yang benar-benar sesuai dengan filsafat kehidupan bangsa Indonesia yang bersendikan Pancasila dan UUD NRI 1945, yakni yang mendasarkan diri

⁸² Muladi & Barda Nawawi Arief, 1994, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni. Bandung, hlm 19.

atas keseimbangan, keselarasan, dan keserasian antara kehidupan sosial dan individual.⁸³ Berdasarkan uraian di atas dapat dinyatakan bahwa teori integratif tujuan pemidanaan yang merupakan kombinasi dari berbagai teori tujuan pemidanaan yang dianggap lebih cocok untuk diterapkan di Indonesia yang tentunya dengan menggunakan pendekatan sosiologis, ideologis, dan yuridis filosofis, yang dilandasi asumsi dasar bahwa tindak pidana merupakan gangguan terhadap keseimbangan, keselarasan, dan kehidupan masyarakat.

Tujuan pemidanaan adalah untuk merehabilitasi kerusakan individual dan sosial yang diakibatkan oleh tindak pidana. Hal ini terdiri dari seperangkat tujuan pemidanaan yang harus dipenuhi, dengan catatan bahwa tujuan mana yang merupakan titik berat sifatnya kasuistik.

5. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemanjuran atau kemujaraban. Membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variable terkait yaitu karakteristik atau dimensi dari obyek sasaran yang dipergunakan. Teori efektivitas pengendalian sosial atau hukum, hukum dalam masyarakat di analisa dan dibedakan menjadi dua yaitu: (1) masyarakat modern, (2) masyarakat primitif. Masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar yang

⁸³ Ibid

sangat luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi canggih, di dalam masyarakat modern hukum yang dibuat dan ditegakkan oleh pejabat yang berwenang.

Efektivitas Hukum yang dikemukakan oleh Anthoni Allot sebagaimana dikutip Felix adalah sebagai berikut:⁸⁴

Hukum akan mejadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegelapan maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikan.

Ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum maka kita pertamanya harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu dimengerti atau tidak dimengerti dan ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum dimengerti dan ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.

Kesadaran hukum dan ketaatan hukum merupakan dua hal yang sangat menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan atau aturan hukum dalam masyarakat. Kesadaran hukum, ketaatan hukum, dan efektivitas perundang-undangan adalah tiga unsur yang saling berhubungan. Sering orang mencampuradukkan antara kesadaran hukum dan ketaatan hukum, padahal kedua itu meskipun sangat erat hubungannya, namun tidak persis sama. Kedua unsur itu memang

⁸⁴ Salim H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Op.cit*, Hal 303

sangat menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan di dalam masyarakat.

Berdasarkan teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto di atas yang menyatakan bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 faktor yaitu Faktor hukumnya sendiri (undang-undang), Faktor penegak hukum (pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum), Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, Faktor masyarakat (lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan), Faktor kebudayaan (sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup).

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada faktor yang pertama mengenai hukum atau undang-undangnya adalah :⁸⁵

- 1) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
- 2) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
- 3) Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
- 4) Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada faktor kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Keandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

⁸⁵ Soerjono Soekanto, *Op.cit.* Hlm. 80

6. Teori Kemanfaatan

Utilitarianisme pertama kali dikembangkan oleh Jeremi Bentham (1748- 1831). Persoalan yang di hadapi oleh Bentham pada zaman itu adalah bagaimana menilai baik buruknya suatu kebijakan sosial politik, ekonomi, dan legal secara moral. Dengan kata lain bagaimana menilai suatu kebijakan publik yang mempunyai dampak kepada banyak orang secara moral. Berpijak dari tesis tersebut, Bentham menemukan bahwa dasar yang paling objektif adalah dengan melihat apakah suatu kebijakan atau tindakan tertentu membawa manfaat atau hasil yang berguna atau, sebaliknya kerugian bagi orang-orang yang terkait.⁸⁶

Bila dikaitkan apa yang dinyatakan Bentham pada hukum (baca Kebijakan), maka baik buruknya hukum harus diukur dari baik buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum itu. Suatu ketentuan hukum baru bisa di nilai baik, jika akibat-akibat yang dihasilkan dari penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan sebesar-besarnya, dan berkurangnya penderitaan. Dan sebaliknya dinilai buruk jika penerapannya menghasilkan akibat-akibat yang tidak adil, kerugian, dan hanya memperbesar penderitaan. Sehingga tidak salah tidak ada para ahli menyatakan bahwa teori kemanfaatan ini sebagai dasar-dasar ekonomi bagi pemikiran hukum. Prinsip utama dari teori ini adalah mengenai tujuan dan evaluasi hukum. Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-

⁸⁶ Sonny Keraf, 1998, *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 93-94.

besarnya bagi sebagian terbesar rakyat atau bagi seluruh rakyat, dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum. Berdasarkan orientasi itu, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan Negara.⁸⁷

Penganut aliran Utilitarianisme selanjutnya adalah John Stuart Mill. Sejalan dengan pemikiran Bentham, Mill memiliki pendapat bahwa suatu perbuatan hendaknya bertujuan untuk mencapai sebanyak mungkin kebahagiaan. Menurut Mill, keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapatkan simpati, sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.⁸⁸ Mill setuju dengan Bentham bahwa suatu tindakan hendaklah ditujukan kepada pencapaian kebahagiaan, sebaliknya suatu tindakan adalah salah apabila menghasilkan sesuatu yang merupakan kebalikan dari kebahagiaan. Lebih lanjut, Mill menyatakan bahwa standar keadilan hendaknya didasarkan pada kegunaannya, akan tetapi bahwa asal-usul kesadaran akan keadilan itu tidak diketemukan pada kegunaan, melainkan pada dua hal yaitu rangsangan untuk mempertahankan diri dan perasaan simpati. Menurut Mill keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan

⁸⁷ Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, 1993, *Hukum sebagai Suatu Sistem, Remaja Rosdakarya*, Bandung, hlm. 79-80.

⁸⁸ H.R Otje Salman, S, 2010, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm, 44.

membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapat simpati. Perasaan keadilan akan memberontak terhadap kerusakan, penderitaan, tidak hanya atas dasar kepentingan individual, melainkan lebih luas dari itu sampai kepada orang lain yang disamakan dengan diri sendiri, sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang sangat hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.⁸⁹

D. Kerangka Pikir

Dalam rangka mencapai tujuan penulisan dan penelitian, maka diperlukan kerangka pikir (*conceptual frame work*) yang merupakan landasan peneliti untuk melakukan penelitian dan menjawab rumusan masalah. Penelitian tentang perlunya **Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi Ditinjau dari Aspek Keadilan**, berdasarkan pada 3 (tiga) variabel sebagaimana yang akan penulis kembangkan pada hasil penelitian dan pembahasan, yaitu:

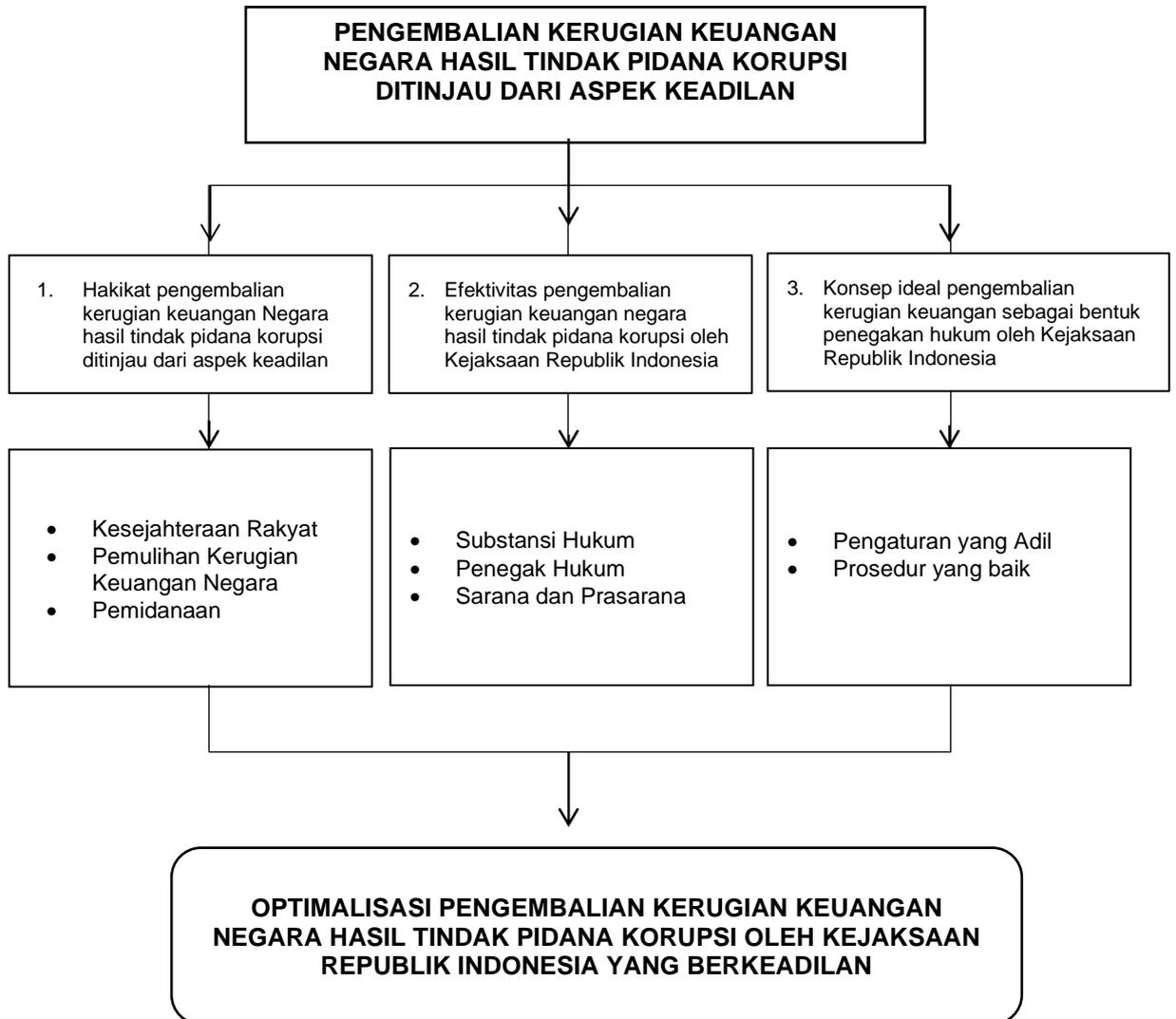
- 1) Pemidanaan dan pengembalian kerugian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi, dengan indikator: Keadilan dan Pemidanaan;
- 2) Efektivitas pengembalian kerugian keuangan negara oleh Kejaksaan Republik Indonesia dengan indikator: Substansi Hukum dan Penegakan Hukum,

⁸⁹ Bodenheimer dalam Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 277.

3) Konsep ideal pengembalian kerugian keuangan sebagai bentuk penegakan hukum oleh Kejaksaan Republik Indonesia dengan indikator: pengaturan yang Adil, prosedur yang baik, Pemulihan aset.

Ketiga variabel di atas juga dilengkapi dengan *variabel dependent* yang merupakan upaya untuk terlaksananya dan terciptanya “**Optimalisasi pengembalian kerugian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Republik Indonesia yang berkeadilan**”;

E. Bagan Kerangka Pikir



F. Definisi Operasional

Adapun definisi operasional yang dimaksud oleh penulis dalam menentukan indikator pada bagang kerangka pikir, dengan maksud tidak menimbulkan perbedaan penafsiran atau persamaan bahasa, yakni sebagai berikut:

- 1) Tindak Pidana Korupsi adalah tindakan tidak jujur dengan memanfaatkan jabatan atau kuasa yang dimiliki untuk mendapatkan keuntungan bagi pribadi atau orang lain.
- 2) Pidana adalah pembalasan (pengimbangan) terhadap kesalahan si pembuat.
- 3) Pidana pokok adalah pidana yang dapat dijatuhkan tersendiri oleh hakim, yang bersifat imperatif yang terdiri dari: pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda dan pidana tutupan.
- 4) Pidana Tambahan adalah pidana hanya dapat dijatuhkan secara berdiri sendiri tanpa pidana pokok oleh karenanya sifatnya merupakan tambahan dari sesuatu hal yang pokok.
- 5) Aspek Keadilan adalah kondisi yang bersifat adil terhadap suatu sifat, perbuatan maupun perlakuan terhadap sesuatu hal
- 6) Substansi Hukum adalah peraturan yang memiliki ketidakjelasan kata-kata dalam perumusan pasal-pasal nya terbukti telah mempengaruhi penegakan hukum.

- 7) Penegakan Hukum adalah menjalankan peranannya sebagai penegak hukum yang hendak mengarahkan kemana penegakan hukum itu akan bertujuan sesungguhnya.
- 8) Pelacakan Aset adalah seluruh kiat dan teknik yang digunakan oleh seorang penyelidik/pemeriksa keuangan dengan cara mengumpulkan dan mengevaluasi bukti-bukti transaksi keuangan dan non keuangan yang berkaitan dengan aset
- 9) Penyitaan Aset adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mengambil alih dan atau menyimpan di bawah penguasaan benda bergerak, berwujud, atau tidak berwujud untuk kepentingan pembuktian dalam penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan, termasuk kekayaan manakala diperlukan berdasarkan perintah pengadilan atau otoritas yang berwenang.
- 10) Perampasan Aset adalah suatu tindakan negara mengambil alih aset melalui putusan pengadilan dalam perkara perdata berdasarkan bukti- bukti yang lebih kuat bahwa aset tersebut yang diduga berasal dari tindak pidana atau digunakan untuk tindak pidana.
- 11) Pengembalian kerugian keuangan negara yaitu penyerahan/perampasan/ uang/aset negara yang dikuasai secara tidak sah oleh pelaku dan diserahkan kepada aparat penegak hukum untuk memulihkan kerugian keuangan negara.

- 12) Kesejahteraan rakyat adalah tujuan daripada pengembalian kerugian keuangan negara
- 13) Faktor hukum adalah peraturan perundang-undangan terkait pengembalian kerugian keuangan negara dan tindak pidana korupsi
- 14) Penegak hukum adalah peran kejaksaan dalam pemulihan atau pengembalian kerugian keuangan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- 15) Sarana dan prasarana adalah alat atau elemen untuk mendukung pengembalian kerugian negara
- 16) Masyarakat adalah lingkungan dimana tindak pidana korupsi dan pengembalian kerugian negara tersebut berlaku atau diterapkan
- 17) Kebudayaan adalah hasil karya, cipta, dan rasanya yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup terkait tindak pidana korupsi