

TESIS

**UPAYA PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM
TINDAK PIDANA KORUPSI**

***EFFORT OF THE STATE FINANCIAL LOSS REFUND
IN THE COMBATING CORUPPTION***

OLEH

MUH. ILYANSAPUTRA AGSYAM

P 090 22 11 022



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2013

TESIS

UPAYA PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA
DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI

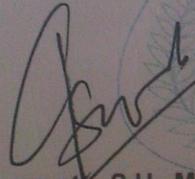
Disusun dan diajukan oleh

MUH. ILYANSAPUTRA AGSYAM
Nomor Pokok P0902211022

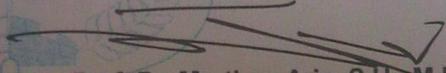
telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
pada tanggal 27 Mei 2013
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui

Konfisi Penasehat,



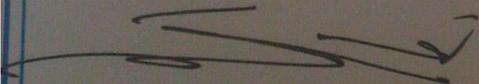
Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.Si., DFM.
Ketua



Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.
Anggota

Ketua Program Studi
Ilmu Hukum,

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.



Prof. Dr. Ir. Mursalim

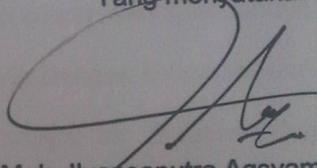
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Muh. Ilyansaputra Agsyam, S.H., M.H
Nomor Mahasiswa : P0902211022
Program studi : Ilmu Hukum (Kepidanaan)

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain, apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar,
Yang menyatakan



Muh. Ilyansaputra Agsyam

PRAKATA

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Tiada kata yang patut tertulis diawal prakata ini sebagai wujud dalam mempersembahkan ketundukan hati dan pikiran atas segala curahan kebahagiaan sebagai anugerah yang tak terbatas dengan bahasa apapun selama masa kemahasiswaanku selain memanjatkan puji syukur kehadiran Allah S.W.T penguasa langit dan bumi senantiasa melimpahkan rahmat, taupik dan hidayahnya serta karunia, kekuatan dan ketabahan yang selalu memotifasi untuk selalu berusaha menyelesaikan studi srata 1(satu). Semoga sampai diakhir masa kemahasiswaan, Penulis tetap berada di bawah naungan cahaya ilahinya, ilmunya, rahman dan rahimnya. Karena hanya dengan kehendak dan izinnyalah sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat dan salam kepada junjungan kita, Khalifah dalam semesta Rasulullah Muhammad S.A.W, sebagai suri teladan yang dengan perjuangannya membimbing kita dan kebahagiaan, serta mengarah pada jalan yang lurus menuju pada keimanan meniti kebahagiaan, serta sahabat-sahabatnya yang mulia dan pengikut-pengikutnya yang selalu tegar mendampingi. Semoga aku senantiasa mendapatkan cipratan

berkah dari perjuangan mereka untuk tetap konsisten terhadap tuntutan hidup yang benar hingga akhir zaman.

Penulis menyadari sepenuhnya selama proses penyelesaian tesis ini sangat banyak pihak yang telah memberikan dukungan, motivasi, doa, saran dan kritik yang bersifat membangun sehingga tesis ini dapat dirampungkan. Oleh karena itu, penulis menghaturkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Kedua orang tua tercinta, Ayahanda Ir. H. Agussalim Djamas. MM dan Ibunda Hj. Syamsia Hasan, terima kasih penulis haturkan atas segala dukungan, bimbingan, dan limpahan kasih sayang kepada penulis selama ini.
2. Saudara-saudaraku tersayang, Esti Puspita Agsyam, Ummi Kalsum Agsyam, Anggisani Syawal Agsyam, beserta seluruh keluarga besar lainnya yang tidak henti-hentinya memberikan semangat dan dorongan kepada penulis.
3. Kepada yang terkasih Wiwin Haerani. S.E yang tak henti-hentinya memberikan semangat, bantuan, doa, dan arahan kepada penulis.
4. Bapak Prof. Dr. dr. Idrus Paturusi, SPBO selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Aswanto S.H., M.Si., DFM. Selaku

Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Ir. Mursalim selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin dan Bapak Prof. Dr. Marthen Arie S.H., M.H selaku Ketua Program Studi Ilmu hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan izin, kesempatan dan fasilitas kepada penulis selama mengikuti pendidikan Pascasarjana Magister Ilmu Hukum.

5. Bapak Prof. Dr. Aswanto S.H., M.Si., DFM selaku Ketua Komisis Penasehat dan Bapak Prof. Dr. Marthen Arie S.H., M.H selaku anggota Komisi Penasehat, terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala arahan, waktu, bimbingan dan saran kepada Penulis selama ini.
6. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan S.H., M.H, Bapak Prof.Dr. Djafar Saidi. S.H., M.H, dan Prof.Dr. Muhadar S.H., Msi, selaku penguji yang telah memberikan masukan serta saran-sarannya sehingga Penulis dapat menyelesaikan tugas akhir.
7. Seluruh Dosen Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin terkhusus Dosen Bagian Kepidanaan, terima kasih atas segala ilmu yang telah diberikan kepada Penulis, semoga Allah SWT membalasnya dengan limpahan pahala. Amin

8. Bapak Prof. Dr. Andi Hamzah. S.H., M.H dan Bapak Prof. Dr. Bagir Manan S.H., M.H yang sangat membantu memberikan masukan mengenai tesis penulis
9. Bapak Ajun Jaksa Muda Amri Kurniawan yang sangat membantu penulis dalam melakukan penelitian di Kejaksaan Negeri Makassar
10. Bapak Isjuaedi Hakim Tindak Pidana Korupsi yang sangat membantu memberikan arahan, masukan mengenai tesis penulis dalam melakukan penelitian
11. Teman-teman kelas Pasca Pidana 2011 yang selalu memberikan semangat dan motivasi kepada penulis.
12. Senior di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Kakanda Rifai Rahawarin S.H., M.H yang telah begitu banyak memberikan sumbangsih pikiran dan waktu kepada penulis
13. Kepada sahabat Ahkam S.H, Zulkifli S.H, Fadli Pramananda S.H, Andi Sulfikal S.H ,Andika Priyanto S.H, Muhammad Nikita S.H, Muh. Imran S.H, Chakra Manggala, Khairunnisa S.H, Fitri Pratiwi S.H, Andi Nurhikmah S.H, Niar S.H yang telah begitu banyak memberikan masukan pemikiran dan waktunya kepada penulis

14. Seluruh pihak yang telah banyak membantu dalam penyelesaian tesis ini, Penulis menghaturkan banyak terima kasih

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu dengan segala kerendahan hati penulis sangat mengharapkan kritikan dan masukan yang sifatnya membangun guna perbaikan dan penyempurnaan tesis ini. Semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua kelak. Amin.

Makassar,.....,Juni 2013

Penulis

Muh. Ilyansaputra Agsyam

ABSTRAK

MUH. ILYANSAPUTRA AGSYAM (P0902211022), Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi, dibimbing oleh Aswanto dan Mathen Arie.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi serta faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi.

Penelitian ini adalah penelitian normatif dan empiris dan dilakukan di kota Makassar.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari ketiga instrument hukum yang digunakan dalam proses pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi di kota Makassar, yaitu instrument pidana berupa pembayaran uang pengganti, instrument perdata melalui jalur

gugatan perdata, instrument administrasi melalui upaya ganti rugi. Dari ketiga instrument tersebut, instrument pidana yang sering digunakan dalam proses pengambalian kerugian keuangan negara berupa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyak harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. namun fakta dilapangan instrument pidana dalam upaya pengembalian aset negara belum maksimal. Karena dalam penelusurannya para terdakwa lebih memilih pidana penjara subsider yang tidak melebihi pidana maksimum dibandingkan harus membayar uang pengganti. Masih banyaknya kendala lain yang perlu dibenahi seperti penjatuhan putusan hakim di pengadilan, keterbatasan jaksa penyidik melacak aset terdakwa sangat terbatas, penjatuhan pembayaran uang pengganti biasanya kasus korupsi dapat diungkapkan setelah berjalan dalam kurun waktu yang lama sehingga sulit untuk menelusurinya.

Kata Kunci : Instrument Pidana, Perdata, Administrasi, dan Faktor Penghambat

ABSTRACT

MUH. ILYANSAPUTRA AGSYAM. *Effort of State Financial Loss Refund in Combating Corruption (supervised by Aswanto and Marthen Arie).*

The research aimed at investigating and comprehending the effort of the state financial loss refund in the combating corruption and the factors which inhibited in the effort of the state financial loss refund in the combating corruption.

This was a normative and empirical research. Data were collected by using an observation, an interview, and a documentary study. The data were analysed using a qualitative descriptive method.

The research result indicates that the three legal instruments are used in the process of the state financial loss refund in the combating corruption in Makassar City, i.e. the criminal instrument in the form of compensation payment, the civil instrument through the civil claim, the administrative instrument through the compensation effort. From the three instruments, the criminal instrument is mostly used in the process of the state financial loss refund in the form of the compensation payment whose amount is as much as the property obtained from the combating corruption. However, the fact in the field that the criminal instrument in the effort of the state asset return has not maximal. Because in its investigation, the defendants choose more prison sentence with the option it is not more than the maximal sentence if it is compared being obligatory to pay the compensation. There are still many other obstacles which are necessary to be fixed such as the sentence of judge's decision in the court, the limitation of the investigating prosecutors, the sentences of the compensation payment by which the corruption case can be disclosed after the long period of time, so that it is difficult to be investigated.

Key Word : Criminal, Civil, Administrative, and inhibiting factors

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL

i

PERSETUJUAN PEMBIMBING.	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS.	iii
PRAKATA.	iv
ABSTRAK.	viii
ABSTRACT.	ix
DAFTAR ISI.	x
DAFTAR TABEL.	xii
BAB 1 PENDAHULUAN.	1
A. Latar Belakang Masalah.	1
B. Rumusan Masalah.	10
C. Tujuan Penelitian.	10
D. Manfaat Penelitian.	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Landasan Teori.	12
1. Tujuan Negara.	12
2. Pengembalian Aset.	16
3. Efektivitas.	22

B. Keuangan Negara.	27
C. Kerugian Keuangan Negara.	36
D. Metode Penghitungan Kerugian Keuangan Negara.	64
E. Pengertian Korupsi.	68
F. Tindak Pidana.	76
G. Kerangka Pemikiran.	81
H. Skema Pemikiran.	83
I. Definisi Operasional.	84
BAB III METODE PENELITIAN.	85
A. Lokasi Penelitian.	85
B. Metode Pendekatan.	85
C. Jenis dan Sumber Data.	86
D. Teknik Pengumpulan Data.	88
E. Teknik Analisis Data.	89
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.	90
A. Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi.	93

A.1. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara melalui Instrument

Adminitrasi

97

A.2. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara melalui Instrument

Pidana (*Criminal Recovery*)

101

A.3. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara melalui Instrument

Perdata (*Civil Recovery*)

109

B. Hambatan dalam Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara

Dalam Tindak Pidana Korupsi.

121

BAB V PENUTUP

139

A. Kesimpulan

139

B. Saran

140

DAFTAR PUSTAKA.

142

DAFTAR TABEL

Nomor**halaman**

1. Modus operandi yang menyebabkan kerugian keuangan
Negara selama 2004-2012
92
2. Audit BPK di pemerintah pusat mengenai jumlah kerugian
keuangan negara yang berhasil diselamatkan selama 2007-2011
95
3. Audit BPK di pemerintah daerah mengenai jumlah kerugian
keuangan negara yang berhasil diselamatkan selama 2007-2011
96
4. Penjatuhan pembayaran uang pengganti di Kejaksaan Negeri

Makassar selama 2009-2012

105

5. Kerugian negara yang ditimbulkan dari tersangka yang melarikan

diri atau meninggal dunia

118

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia sebagai negara berkembang yang sedang membangun dihadapkan pada permasalahan yang sangat serius, yakni praktik korupsi. Dari segi kuantitas, tindak pidana korupsi yang dilakukan semakin sistematis serta ruang lingkungannya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat. Keterpurukan perekonomian diyakini sebagai resultan dari adanya tindak pidana korupsi yang sistematis dan meluas. Korupsi sebagai kejahatan tidak saja merugikan keuangan dan perekonomian negara tetapi juga individual maupun kelompok masyarakat lainnya. Jumlah kerugian negara yang ditimbulkan kejahatan korupsi di Indonesia sudah sedemikian besar sehingga sampai saat ini Indonesia tercatat sebagai kelompok negara terkorup di dunia. Meskipun pemberantasan korupsi di Indonesia saat ini semakin gencar dengan adanya undang-undang Tindak pidana korupsi (TIPIKOR), KPK, Pengadilan TIPIKOR, Anti *money laundering*, Perbankan dan

Perlindungan Saksi, dan sejalan dengan kebijakan tersebut, berbagai lembaga lainnya

Pengembalian atau perampasan asset tindak pidana adalah upaya yang dilakukan untuk mengambil langkah-langkah strategis yang bertujuan mengamankan harta kekayaan yang diduga diperoleh dari hasil tindak pidana korupsi. Dengan berlakunya undang-undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi serta dibentuk lembaga atau badan-badan (komisi) pemberantasan tindak pidana korupsi, diharapkan akan dapat memberantas tindak pidana korupsi dalam hal pengenaan pidana maupun pengembalian kerugian keuangan negara.

Dalam UU No. 31 tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah UU 20 tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, upaya pengembalian kerugian keuangan negara atas terjadinya tindak pidana korupsi melalui 2 (dua) instrument yakni instrument hukum pidana dan perdata. Instrument 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 dan selanjutnya oleh penuntut umum dituntut agar dirampas oleh hakim. Sementara instrument perdata melalui Pasal 32, 33, 34 UU No 31 tahun 1999 dan Pasal 38c UU No. 20 tahun 2001 yang dilakukan oleh jaksa Pengacara Negara (JPN) atau

instansi yang dirugikan. Adapun instrument administrasi yang di atur pada UU No. 1 tahun 2004 dan UU No. 17 Tahun 2003 dengan upaya ganti rugi.

Di berbagai belahan dunia, korupsi selalu mendapatkan perhatian lebih dibandingkan dengan tindak pidana lainnya. Fenomena ini dapat dimaklumi mengingat dampak negative yang ditimbulkan oleh tindak pidana ini. Dampak yang ditimbulkan dapat menyentuh berbagai bidang kehidupan. Korupsi merupakan masalah serius, tindak pidana ini dapat membahayakan stabilitas dan keamanan masyarakat, membahayakan pembangunan sosial, ekonomi dan juga politik, serta dapat merusak nilai-nilai demokrasi dan moralitas karena lambat laun perbuatan ini seakan menjadi sebuah budaya. Korupsi merupakan ancaman terhadap cita-cita menuju masyarakat adil dan makmur.

Memasuki abad ke-21, perhatian dan keprihatinan komunitas internasional terhadap masalah korupsi yang menimpa berbagai Negara berkembang menjadi semakin menguat. Dalam mengungkapkan keprihatinan internasional terhadap masalah korupsi, ada bermacam-macam sebutan atau istilah yang digunakan untuk menyebut tindak pidana korupsi, diantaranya adalah sebagai salah satu bentuk dari *“crime of business, economic crimes, white collar crime, official crime”*, atau sebagai salah satu bentuk *“abuse of power”*. Masyarakat

antarbangsa yang terhimpun ke dalam *The United Nations* (Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)) sangat menyadari, betapa pentingnya usaha bersama untuk memecahkan masalah korupsi, serta menemukan langkah-langkah konkret dalam penanggulannya.

Budaya korupsi di Indonesia pada prinsipnya, dilatar belakangi oleh adanya kepentingan atau motif kekuasaan dan kekayaan. Perkembangan praktek korupsi di zaman modern ini sebenarnya dimulai saat lepasnya bangsa Indonesia dari belenggu penjajahan. Akan tetapi budaya yang ditinggalkan oleh colonial, tidak serta merta lenyap begitu saja. Salah satu warisan yang tertinggal adalah budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Hal tersebut tercermin dari perilaku pejabat-pejabat pemerintahan yang bahkan telah dimulai di era Orde lama Soekarno, yang akhirnya semakin berkembang dan tumbuh subur di pemerintahan Orde bari Soeharto, yang akhirnya semakin berkembang dan tumbuh subur di pemerintahan Orde baru Soeharto hingga saat ini. Indonesia tidak hanya pernah menduduki peringkat 5 besar Negara yang pejabatnya paling korup, bahkan hingga saat ini. Di Indonesia langkah-langkah pembentukan hukum positif untuk menghadapi masalah korupsi telah dilakukan selama beberapa perjalanan sejarah dan melalui masa perubahan perundang-undangan.

Masalah korupsi sejak lama mewarnai berbagai aspek dalam kehidupan masyarakat. Selama beberapa dasawarsa, fenomena itu telah menjadi suatu persoalan nasional yang amat sukar ditanggulangi. Bahkan secara sinis, ada komentar di sebuah jurnal asing yang mengulas kondisi korupsi di negeri ini dengan mengatakan bahwa “*corruption is way of live in indonesia*”, yang berarti korupsi telah menjadi pandangan dan jalan kehidupan bangsa Indonesia. Mungkin penilaian seperti itu amat menyakitkan rasa kebangsaan dan tidak dapat diterima begitu saja. Namun demikian jauh sebelumnya Muhammad Hatta, salah seorang tokoh proklamator kemerdekaan Indonesia, pernah melontarkan penilaian yang sama dengan mengatakan, bahwa korupsi cenderung sudah membudaya, atau sudah menjadi bagian dari aspek kebudayaan bangsa Indonesia.

Apa yang dikhawatirkan bung hatta pada sekitar akhir tahun 60-an itu, sampai dewasa ini telah semakin menjadi sebuah fakta yang amat sulit dibantah. Skala korupsi di Indonesia, tidak saja telah menjadi semakin menggurita. Korupsi Indonesia, tidak saja telah membudaya, namun juga telah melembaga. Perilaku menyimpang itu telah mengalami proses institusionalisasi, sehingga hampir tidak ada lembaga Negara yang steril dari perilaku menyimpang tersebut.

Tindak pidana korupsi telah menjadi suatu kejahatan yang luar biasa (*extraordinary crime*). Dengan demikian upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut dengan cara yang luar biasa. Korupsi dapat menimbulkan bahaya terhadap kehidupan umat manusia, karena telah merambah ke dunia pendidikan, kesehatan, penyediaan sandang pangan rakyat, keagamaan, dan fungsi-fungsi pelayanan sosial lainnya.

Untuk memenuhi kebutuhan hukum bagi upaya penanggulangan masalah korupsi dengan sarana penal (hukum pidana), dilakukan kebijakan pengaturan hukum pidana di luar kodifikasi, yaitu berupa undang-undang pidana khusus itu diperkenankan atas dasar ketentuan pasal 103 KUHP yang menegaskan perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain.

Instrument hukum pidana khusus yang digunakan sebagai sarana untuk menanggulangi masalah korupsi dengan hukum pidana, adalah UU No. 20 Tahun 2001 sebagai perubahan atas UU No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Untuk menindaklanjuti amanat undang-undang tersebut, dibentuk dan diberlakukan pula Undang-undang No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK), dan Undang-undang No. 46 tahun

2009 tentang pengadilan tindak pidana korupsi. Sebagai sebuah produk hukum, berbagai undang-undang korupsi itu diharapkan mampu mengemban fungsi ganda, yaitu disamping sebagai sarana represif, sekaligus mampu berfungsi sebagai sarana dengan daya penangkal preventif.

Dari sejumlah pasal yang mengatur tindak pidana korupsi, hanya dua pasal yang paling sering digunakan dalam menjerat koruptor karena mengandung unsur-unsur merugikan keuangan negara, yaitu Pasal 2 dan 3 UU No 31/1999 dan perubahannya. Walaupun hanya dua pasal, pasal ini sangat favorit dipakai untuk menjerat para pelaku korupsi yang secara keseluruhan telah menimbulkan kerugian negara hingga triliunan rupiah. Ada beberapa pasal yang tidak mengaitkan korupsi dengan keuangan negara, misalnya pasal tentang penyuapan. Seorang pejabat yang menerima suap dari seseorang tidak dapat dikatakan merugikan keuangan negara. Bahkan dalam United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) yang sudah diratifikasi dengan UU No 7/2006, unsur kerugian negara tidak dimasukkan lagi sebagai salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi.

Walaupun demikian, UU No 31 tahun 1999 jo. UU No.20 tahun 2001 masih mencantumkan kerugian negara sebagai salah satu unsur

korupsi. Tulisan ini menjelaskan berbagai aspek yang terkait dengan masalah kerugian negara dalam tindak pidana korupsi.

Perihal kerugian keuangan Negara sendiri, sebenarnya telah diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang pembendaharaan Negara, Pasal 1 butir 22 berbunyi : kerugian negara/ daerah adalah kekurangan uang/surat berharga dan barang yang nyata serta pasti jumlahnya sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum baik disengaja maupun kelalaian. Namun demikian, apakah “kerugian Negara” dalam hal ini sama dan sebangun dengan unsur “kerugian Negara” dalam tindak pidana korupsi, juga memerlukan pengkajian lebih dalam.

Selain itu dilihat dari hasil pengamatan selama ini ternyata kerugian Negara akibat tindak pidana korupsi belum dikembalikan sepenuhnya pada Negara. Pada tahun 2009 kerugian Negara dari pajak akibat korupsi Rp 96 Triliun, sedangkan yang dapat diselamatkan hanya Rp 25 Triliun. Tindak pidana korupsi dan kerugian Negara ini meningkat pada waktu-kewaktu.

Pengembalian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi dihadapkan dengan berbagai kendala. Kendala tersebut bukan saja karena tindak pidana korupsi sudah menjadi perkara yang luar biasa (*extra ordinary crime*) yang melibatkan kekuasaan dan kerugian keuangan negara, tetapi juga karena tindak pidana korupsi sangat sulit

dan rumit pembuktiannya. Penangannya oleh karena itu diperlukan suatu strategi penanggulangan kejahatan termasuk pengembalian keuangan negara.

Penulis memilih judul *Upaya pengembalian kerugian keuangan Negara dalam tindak pidana korupsi* dikarenakan korupsi merupakan kejahatan besar yang efeknya berdampak luas bagi masyarakat khususnya masyarakat miskin. Esensi dalam tindak pidana korupsi sesungguhnya bukan pada sanksi kurungan atau penjara, melainkan pengembalian kerugian keuangan Negara (*Asset Recovery*) yang telah diperbuat oleh pelaku tindak pidana korupsi itu sendiri. Tertarik pada masalah-masalah diatas, maka penulis mencoba mengangkat permasalahan tersebut dan menuangkan dalam penulisan Tesis yang berjudul ***“Upaya pengembalian kerugian keuangan Negara dalam tindak pidana korupsi”*** dengan maksud untuk ikut serta dalam pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan hukum pada khususnya, yang merupakan tanggung jawab sosial bagi setiap anggota masyarakat.

B. RUMUSAN MASALAH

Dalam rangka pengarahannya, penghayatan, dan penyelesaian permasalahan tentang “Upaya pengembalian kerugian keuangan Negara dalam tindak pidana korupsi”, dapat ditarik permasalahan, yaitu :

1. Bagaimanakah Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi?
2. Apasajakah Faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi ?

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana upaya pengembalian kerugian keuangan Negara dalam tindak pidana korupsi.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam upaya pengembalian kerugian keuangan Negara guna mendapatkan solusinya

2. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis diharapkan dengan adanya penelitian ini, penulis/masyarakat dapat paham dan mengerti mengenai upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi dan hambatan yang diperoleh dalam upaya tersebut dan

hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan pengkajian hukum khususnya yang berkaitan dengan modus operandi dan upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan agar terwujudnya pengembalian kerugian keuangan negara yang lebih efektif lagi dalam tindak pidana korupsi dan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi aparat penegak hukum atau pemerintah khususnya dalam upaya pengembalian kerugian negara dalam tindak pidana korupsi

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. LANDASAN TEORI

1. Tujuan Negara

Meskipun telah diamandemenkan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, ternyata pembukaan UUD 1945 tetap dipertahankan karena memuat ketentuan yang bersifat *grondnorm* sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia. Dalam arti pandangan hidup tersebut berimplikasi pada keuangan negara dalam rangka pencapaian tujuan negara. Adapun tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pencapaian tujuan negara selalu terkait dengan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintah negara yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Tanpa keuangan negara, berarti tujuan negara tidak dapat terselenggara sehingga hanya berupa cita-cita hukum belaka. Untuk mendapatkan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan tujuan negara, harus tetap berada dalam bingkai hukum yang diperkenankan oleh UUD 1945.

Selain dalam pembukaan UUD 1945 juga ditemukan pada pasal-pasal UUD 1945 yang berkaitan dengan negara. Ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 yang terkait dengan keuangan

negara merupakan sumber hukum konstitusional keuangan negara. Sumber hukum konstitusional keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut :

Pasal 23

- 1) Anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar kemakmuran rakyat
- 2) Rancangan undang-undang APBN diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah
- 3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun lalu

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang

Pasal 23E

- 1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) yang bebas dan mandiri
- 2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, dan DPD, sesuai dengan kewenangannya
- 3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan atau badan sesuai dengan undang-undang

Ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 tersebut merupakan sumber hukum keuangan negara, memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk undang-undang. Berarti, perumus UUD 1945 memberikan atribusi kepada pembuat undang-undang untuk mengatur substansi yang terkait dengan keuangan negara dalam bentuk undang-undang. Adapun undang-undang yang terkait dengan keuangan negara adalah :

- 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- 3) Undang-Undang Nomor 3 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia

- 4) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara (UUP3KN)
- 5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan (UUBPK)
- 6) Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan belanja negara (UUAPBN) yang ditetapkan setiap tahun, kecuali ditolak Dewa Perwakilan Rakyat maka Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja yang lalu tetap digunakan

Undang-undang tersebut merupakan dasar hukum operasional keuangan negara yang diperuntuhkan untuk mengelola keuangan negara agar dapat tercapai tujuan negara. Sekalipun demikian, bergantung pada pemerintah untuk tidak membuat kebijakan yang dapat menyimpang dari undang-undang yang terkait dengan keuangan negara. Hal ini bertujuan untuk memberi cerminan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi pengelolaan keuangan negara yang berakhir pada pemeriksaan. Pemeriksaan itu dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan yang bebas dan mandiri sehingga hasil pemeriksaan memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi pihak yang diperiksa.

Presiden selaku kepala pemerintahan dalam menjalankan pemerintahan negara tidak boleh menyimpang dari UUD 1945, karena dapat memengaruhi keuangan negara. Salah satu unsur pemerintahan yang dilaksanakan oleh presiden adalah mengelola keuangan negara yang tidak berakibat atau tidak menimbulkan kerugian keuangan negara. Ketaatan melaksanakan pemerintahan negara berarti presiden telah mengamankan keuangan negara sebagai pendanaan yang sah secara yuridis. Sebenarnya yang dilakukan oleh presiden merupakan perwujudan dari sumpah atau janji yang diucapkan kepada rakyat selaku pemilik kedaulatan. Dengan demikian, presiden wajib memenuhi sumpah/janji dalam melaksanakan pemerintahan negara dengan tidak menimbulkan kerugian keuangan negara agar dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

2. Pengembalian Aset

Teori pengembalian aset adalah teori hukum yang menjelaskan system hukum perampasan aset hasil tindak pidana korupsi berdasarkan prinsip-prinsip keadilan sosial yang memberikan kemampuan, tugas dan tanggungjawab kepada institusi negara dan institusi hukum untuk memberikan perlindungan dan peluang kepada individu-individu masyarakat dalam mencapai kesejahteraan, sesuai

dengan tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Teori ini dilandasi pada prinsip dasar yang diberikan kepada negara apa yang menjadi hak negara.

Dalam *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)* tidak dijelaskan pengertian pengembalian aset. Menurut Matthew H. Fleming dalam bukunya *Asset recovery and Its Impact on Criminal Behavior*, menjelaskan bahwa pengembalian aset adalah proses pelaku-pelaku kejahatan yang dicabut, dirampas, dan dihilangkan haknya dari hasil tindak pidana

Tindakan repesif terhadap kejahatan korupsi tidak hanya dengan menghukum pelaku kejahatan saja. Akan tetapi juga dengan upaya mengembalikan aset negara yang dikorup. Secara sederhana pengembalian aset kejahatan didefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang meliputi beberapa tahapan yang dimulai dari pelacakan, pembekuan, penyitaan, perampasan, pengelolaan, sampai pada pemanfaatan dan pemeliharaan aset.

Pandangan Thomas Aquinas membenarkan tindakan negara dalam pengaturan pengembalian aset negara. Bahwa dasar

pemikirannya terkait apa yang menurut Aquinas sebagai keadilan umum. Keadilan umum adalah keadilan menurut kehendak undang-undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum.

Mengenai pengembalian aset, ada beberapa prasyarat dalam pengembalian aset kejahatan :

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

Kedua, system hukum. terkait pengembalian aset, yang sangat dipentingkan adalah harmonisasi perundang-undangan dan system peradilan. Harmonisasi bertujuan agar tidak terjadi tumpang tindih antar berbagai undang-undang, karena dalam konteks Indonesia kejahatan yang berpotensi mencuri aset negara mempunyai rezim hukum tersendiri sehingga proses penegakan hukum terhadap

kejahatan-kejahatan tersebut berbeda antara satu dengan yang lain. Sebagai misal, pengembalian aset kejahatan korupsi perlu dilakukan harmonisasi mengingat proses penegakan hukum terhadap koruptor tidak hanya menjadi kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi semata tetapi juga menjadi kewenangan Kepolisian dan Kejaksaan. Oleh karena itu proses pengembalian aset kejahatan korupsi harus dilakukan secara efisien, efektif dan koordinatif di antara institusi penegak hukum yang memiliki kewenangan untuk itu dengan pembagian tugas yang proporsional dan profesional.

Ketiga, kerjasama kelembagaan, berkaitan dengan pengembalian aset kejahatan, kerjasama kelembagaan yang dimaksud adalah kerjasama antar lembaga-lembaga yudisiil dan lembaga-lembaga eskra yudisiil. Hal ini karena pengembalian aset tidak selamanya berkaitan dengan kejahatan, dapat saja aset tersebut berada dalam rezim hukum keperdataan sehingga tidak menutup kemungkinan adanya gugatan pihak ketiga terhadap aset tersebut. Selain itu, tidak selamanya pula aset yang akan dikembalikan berwujud uang, deposito, giro, atau sejenisnya, akan tetapi aset tersebut juga dapat berwujud benda termasuk di antaranya adalah tanah. Jika aset itu yang akan dikembalikan berwujud tanah, maka perlu adanya kerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional. Jika

aset yang dicuri kemudian dicuci seolah-olah aset yang legal, maka kerjasama Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) sangat dibutuhkan.

Keempat, kerjasama internasional dalam rangka pengembalian aset kejahatan. Kerjasama mutlak diperlukan karena aset yang dicuri biasanya disimpan dari luar wilayah territorial Indonesia. Di samping itu pengembalian aset merupakan tujuan dan salah satu prinsip UNCAC yang telah diratifikasi Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 dengan tujuan utama kerjasama internasional dalam pemberantasan korupsi. berkaitan dengan kerjasama prinsip kepercayaan didasarkan pada *omnia praesumuntur rite esse acta* yang berarti adanya kepercayaan penuh bahwa di luar wilayah territorial suatu negara semua telah ditetapkan secara benar atas dasar suatu kerjasama. Sedangkan prinsip resiprokal atau prinsip timbal balik adalah jika suatu negara diharapkan perlakuan yang baik dari negara lain maka negara tersebut juga harus memberikan perlakuan yang baik terhadap negara lain.

Selanjutnya pengembalian aset kejahatan secara garis besar dapat ditempuh dengan 3 jalur instrument. *Pertama*, melalui sarana hukum keperdataan. Pengembalian aset melalui sarana hukum keperdataan dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun

2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pada Pasal 32, 33, 34, dan Pasal 38c. *Kedua*, melalui sarana hukum kepidanaan. Pengembalian aset melalui sarana hukum pidana yang dilaksanakan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan *Ketiga* melalui sarana hukum administrasi, dimana ada tuntutan ganti kerugian terhadap perbuatannya yang merugikan negara. Tuntutan ganti kerugian dapat dilihat pada Pasal 35 dalam Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No 1 Tahun 2004 tentang Perbedaharaan Negara pada Bab XI Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah.

Salah satu cara untuk mengembalikan kerugian negara yang hilang adalah dengan memberikan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti. Upaya ini telah memberikan hasil yaitu berupa pemasukan kas negara dari hasil pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi Sesuai Pasal 18b Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti merupakan kebijakan criminal yang tidak terlepas dari kebijakan yang lebih luas, yaitu kebijakan sosial (social policy) yang terdiri dari kebijakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (social defence). Oleh karena itu pidana tambahan pembayaran uang pengganti harus dapat ditarik dari terpidana korupsi agar tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Pidana tambahan pembayaran uang pengganti dari UU No. 20 Tahun 2001 perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, merupakan tujuan dalam rangka menyelamatkan kekayaan/ keuangan negara yang telah diambil oleh pelaku korupsi.

3. Efektivitas

Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, pertama-tama harus dapat mengukur, sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Tentu saja, jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh

derajat efektivitasnya. Seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum, tergantung pada kepentingannya.

Ketaatan hukum, kesadaran hukum, efektifitas perundang-undangan adalah tiga unsur yang saling berhubungan. Sering masyarakat mencampuradukan antara ketaatan hukum dan kesadaran hukum, padahal kedua hal itu meskipun sangat erat hubungannya, namun tidak persis sama. Kedua unsur itu memang sangat erat menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan di dalam masyarakat.

Aturan atau perundang-undangan dianggap tidak efektif berlakunya jika sebagian besar warga masyarakat tidak menaati aturan tersebut. Namun demikian, jika sebagian besar warga masyarakat terlihat menaati aturan atau undang-undang tersebut, maka ukuran atau kualitas efektifitas aturan atau undang-undang itupun masih dapat dipertanyakan.

Menurut H.C. Kelmen, kesadaran hukum sendiri masih dapat dibedakan kualitasnya dalam tiga jenis, yaitu

- Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena ia takut terkena sanksi
- Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena takut hubungan baiknya dengan seseorang menjadi rusak

- Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan benar-benar karena ia merasa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya.

Mengetahui adanya tiga jenis ketaatan di atas, maka tidak dapat sekedar menggunakan ukuran ditaatinya suatu aturan atau undang-undang sebagai bukti efektifitasnya suatu aturan atau perundang-undangan, paling tidaknya juga harus ada perbedaan kualitas keefektifan suatu aturan atau perundang-undangan. Semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu undang-undang hanya dengan ketaatan yang bersifat *compliance* atau *identification* saja, berarti kualitas keefektifan aturan atau perundang-undangan itu masih rendah, sebaliknya semakin banyaknya warga masyarakat yang menaati suatu aturan dan undang-undang dengan ketaatan yang bersifat *internalization*, maka semakin tinggi kualitas efektifitas aturan atau undang-undang itu.

Krabbe memberikan ulasan tentang kesadaran hukum :

Bahwa kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada.

Kesadaran hukum yang dimiliki warga masyarakat belum menjamin bahwa warga masyarakat menaati suatu peraturan hukum atau perundang-undangan. Kesadaran seseorang bahwa korupsi itu

salah atau perbuatan jahat, belum tentu menyebabkan orang tidak melakukan korupsi jika pada saat di mana ada kesempatan melakukan perbuatan salah.

Menurut Zainuddin Ali, berbicara mengenai efektifitas perundang-undangan dalam masyarakat Indonesia berarti membicarakan daya kerjanya hukum itu dalam mengatur dan/ atau memaksa warga masyarakat untuk taat terhadap hukum. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi hukum itu berfungsi dalam masyarakat adalah kaidah hukum/ peraturan itu sendiri, petugas/penegak hukum, sarana atau fasilitas yang digunakan oleh penegak hukum, dan kesadaran warga masyarakat tentang hukum itu.

Mengkaji akan efektivitas perundang-undangan, maka kita dapat mengatakan bahwa efektifnya suatu perundang-undangan, tergantung pada beberapa faktor, antara lain :

- a. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undang
- b. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut
- c. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya
- d. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk

kepentingan instan (sesaat), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Oleh karena itu menurut Achmad Ali, pada umumnya, faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas perundang-undangan, adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjalankan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

Seperti pembahasan diatas maka penulis mengambil kesimpulan bahwa, pada dasarnya pengertian efektivitas menunjuk pada apa yang ingin dicapai dalam perundang-undangan kita, apakah undang-undang tersebut sudah efektif ataukah adanya ruang kosong/celah pada aturan atau undang-undang tersebut yang bisa/mungkin dimanfaatkan oleh para pelaku kejahatan.

B. KEUANGAN NEGARA

Negara sebagai badan hukum public, memiliki fungsi yang wajib diembanya sebagaimana yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Fungsi itu berupa, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah dara Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan,

perdamaian abadi dan keadilan sosial tidak dapat terlaksana bila tidak ditopang dengan keuangan negara sebagai sumber pembiayaannya. Dengan demikian, keuangan negara sangat memegang peranan penting untuk mewujudkan tugas negara yang merupakan tanggungjawab pemerintah.

Sebagai sumber pembiayaan terhadap pelaksanaan tugas negara, terlebih dahulu dipahami pengertian keuangan negara. Hal ini dimaksudkan agar tidak terdapat kesalahpahaman mengenai substansi yang terkadang dalam keuangan negara. Pengertian mengenai keuangan negara pertama kali terdapat pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK), khususnya tercantum dalam penjelasan umum bukan pada batang tubuh UUPTPK. Pengertian keuangan negara menurut UUPTPK adalah seluruh kekayaan negara, dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena;

- Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah

- Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/ badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Perumusan keuangan negara menggunakan beberapa pendekatan yaitu :

- 1) Pendekatan dari sisi objek
- 2) Pendekatan dari sisi subjek
- 3) Pendekatan dari sisi proses, dan
- 4) Pendekatan dari sisi tujuan

Dari sisi Objek : semua hak, kewajiban, negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi Subjek : seluruh objek keuangan diatas yang dimiliki negara dan/ atau dikuasai pemerintah negara/ daerah dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara

Dari sisi Proses: seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban

Dari sisi Tujuan: seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/ atau penguasaan objek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintah negara

Dengan pendekatan sebagaimana diuraikan diatas, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN), menyebutkan pengertian keuangan negara pada pasal 1 angka 1. Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pengertian keuangan negara dalam pasal 1 angka 1 UUKN memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas maupun arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang

tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan. Tujuan diadakannya pemisahan secara tegas substansi keuangan negara dalam arti luas dengan substansi keuangan negara dalam arti sempit agar ada keseragaman pemahaman. Hal ini mengandung manfaat terhadap pihak-pihak yang berwenang melakukan pengelolaan keuangan negara sehingga tidak melakukan perbuatan yang melanggar hukum keuangan negara

Keuangan negara dalam arti luas meliputi APBN, APBD, keuangan negara pada Perjan, Perum, Pajak Negara, dan sebagainya, sedangkan definisi keuangan negara dalam arti sempit, hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya.

Sementara Pasal 2 menjabarkan isi Pasal 1 angka 1 yang merupakan ruang lingkup keuangan negara dari aspek yuridis. Pasal 2 yang berbunyi :

- a. Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman
- b. Kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum, pemerintahan Negara dan membayar tagihan pihak ketiga
- c. Penerimaan Negara
- d. Pengeluaran Negara
- e. Penerimaan Daerah
- f. Pengeluaran Daerah
- g. Kekayaan Negara/ daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah

- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/ atau kepentingan umum
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah

Penjelasan atas Pasal 2 Huruf I berbunyi :

Kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam huruf I meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian Negara/ lembaga atau perusahaan Negara/ daerah

Kemauan negara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, hanya sekedar cita-cita hukum ketika tidak didukung oleh keuangan negara yang bersumber dari pendapatan negara yang pemungutannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam arti pendapatan negara merupakan sumber keuangan negara yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan tugas pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan negara. Pencapaian tujuan negara tergantung dari pendapatan negara sebagai sumber keuangan negara yang diperuntukkan untuk membiayai pelaksanaan tugas tersebut.

Pendapatan negara yang diperkenankan secara yuridis, tersebar dalam berbagai jenis. Hal ini dimaksudkan agar mudah dipahami substansi terhadap pendapatan negara tersebut. Adapun jenis

pendapatan negara sebagai sumber keuangan negara adalah sebagai berikut:

1. Pajak Negara yang terdiri dari : Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa, Pajak Penjualan atas Barang Mewah, dan Bea Materai
2. Bea dan Cukai yang terdiri dari : Bea masuk, Cukai gula, dan Cukai tembakau.
3. Penerimaan negara bukan pajak yang terdiri dari :
 - a. Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah,
 - b. Penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam,
 - c. Penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan,
 - d. Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah,
 - e. Penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi,
 - f. Penerimaan berupa hibah yang merupakan hak pemerintah,
 - g. Penerimaan lainnya yang diatur dalam undang-undang.

Sumber negara dalam bentuk pendapatan negara tersebut, setiap saat dapat mengalami perubahan, baik dalam bentuk penambahan jenis

penerimaan maupun dalam bentuk pengurangan jenis penerimaan negara.

Penambahan atau pengurangan jenis penerimaan negara merupakan bagian tak terpisahkan dari penegakan UUD 1945. Hal ini didasarkan pada pengaturan tentang penerimaan negara sebagai sumber keuangan negara yang berasal dari ketentuan UUD 1945 dan dijabarkan ke dalam undang-undang. Oleh karena itu, undang-undang yang ditetapkan berdasarkan ketentuan UUD 1945 yang berkaitan dengan penerimaan negara merupakan landasan hukum atas keberadaan dan pengelolaan keuangan negara yang wajib ditaati. Ketika terjadi penyimpangan terhadap undang-undang itu berarti menimbulkan konsekuensi penyalahgunaan keuangan negara yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara dalam Pasal 6 menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah. Pengelolaan keuangan negara itu dikuasakan kepada menteri atau pemimpin lembaga yang menggunakan anggaran negara serta kepada kepala pemerintahan daerah. Akan tetapi, undang-undang tidak menegaskan pemberian kewenangan kepada presiden, melalui auditor internal pemerintahan, untuk mengawasi pengelolaan keuangan

negara. Padahal, Presiden pada hakikatnya harus mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan negara itu kepada rakyat yang memilihnya

Dalam Pasal 34 UU No. 17 tahun 2003 tentang keuangan negara diatur bahwa Menteri/Pemimpin lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang. Selain itu Pasal 35 menyatakan bahwa setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian tersebut. Pengawasan adalah segala tindakan atau aktivitas untuk menjamin agar pelaksanaan suatu aktivitas tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan. Tujuan utama pengawasan bukan untuk kesalahan, melainkan mengarahkan pelaksanaan aktivitas rencana yang telah ditetapkan dapat terlaksana secara optimal.

Adapun ditemukannya kesalahan merupakan akibat terjadinya penyimpangan dari rencana yang telah ditetapkan. Karena yang dimaksud pengawasan keuangan negara tidak hanya mencakup pelaksanaannya saja, namun sudah harus dimulai sejak tahap

penyusunan sampai dengan tahap pertanggungjawab keuangan negara. Harus diakui bahwa dalam pengelolaan keuangan negara memang masih terdapat kebocoran yang diakibatkan oleh korupsi, manipulasi, dan tindak penyelewengan lainnya. Fenomena korupsi ini sangat menarik apalagi dalam situasi seperti sekarang, dimana ada indikasi yang mencerminkan ketidakpercayaan rakyat terhadap pemerintah. Tuntutan akan pemerintahan yang bersih semakin keras, menyusul krisis ekonomi yang semakin parah.

Akar permasalahannya adalah akibat praktik korupsi yang sudah tersebar baik di lembaga-lembaga pemerintahan maupun institusi-institusi lainnya. Sehingga dampak yang ditimbulkan terpuruknya perekonomian Indonesia.

Berbicara mengenai korupsi tentu tidak akan lepas dari kerugian keuangan negara yang ditimbulkan. BPKP mencatat, praktik korupsi meningkat dari Rp 531 miliar sejak tahun 1987 hingga 1996 menjadi Rp 6 triliun pada 1997 hingga 1998. Jumlah itu meningkat menjadi Rp 166,85 triliun sejak tahun 1999 hingga 2000. Pada era 1999 hingga 2004, BPKP menengarai praktik ini meningkat menjadi Rp 167 triliun. Data tersebut juga didukung oleh hasil survey lembaga Transparansi Internasional (TI).

C. KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

Keuangan Negara menurut Undang-Undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi dalam pembahasan ini di bahas dua bentuk atau jenis tindak pidana korupsi yang berkenaan dengan kerugian keuangan Negara. Kedua jenis tindak pidana korupsi tersebut diatur dalam pasal 2 ayat 1 dan pasal 3 Undang-undang No. 20 tahun 2001 perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi.

Pengelolaan keuangan Negara secara tertib, cermat, efektif dan efisien memerlukan desain *legal framework* yang jelas dapat dijadikan acuan dalam kebijakan pengelolaan keuangan Negara. Pembaharuan terhadap legal basis pengelolaan keuangan Negara telah menghasilkan empat regulasi pokok, yaitu :

- Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara
- Kepres No. 42 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN

Dengan banyaknya regulasi tentang pengelolaan keuangan Negara, tidak menjamin implementasinya dengan baik. Banyaknya peraturan mengenai pengelolaan keuangan Negara tidak berarti bahwa tidak terjadi penyelewengan keuangan Negara, seperti yang dilaporkan oleh BPK yang pada tahun 2007 terdapat : 36.006 penyimpangan atau besar kerugian sebesar Rp 3.657,71 triliun, yang dari temuan itu ada 77,56% penyimpangan tidak dilanjutkan.

Sebelum pembahasan mengenai pengembalian kerugian keuangan negara. Penulis terlebih dahulu membahas makna kerugian menurut hukum perdata, hukum administrasi negara, dan undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi. Lebih jelasnya sebagai berikut :

1) Kerugian Menurut Hukum Perdata

Hukum perdata bagian 4 mencakup Pasal 1243 sampai dengan 1252 selengkapnya berjudul "*Penggantian Biaya, kerugian, dan bunga karena tidak dipenuhinya suatu perikatan*".

Ungkapan "*karena tidak dipenuhinya suatu perikatan*" mempunyai makna ganti rugi yang timbul akibat cedara janji. Dalam pasal-pasal tersebut akan ditemukan istilah debitor, kreditor, atau perikatan lainnya (sewa, upah, bunga sepanjang hidup, dan lain-lain). Ini perbedaan penting antara kerugian negara (dalam hukum Administrasi negara) dan kerugian keuangan negara (dalam

undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi) yang merupakan kerugian di sector public.

Ungkapan "*Penggantian Biaya, kerugian dan bunga*" mengandung makna "kerugian" yang diungkapkan dalam tiga istilah, yaitu biaya, kerugian, dan bunga. Kerugian yang dimaksud tidak hanya berupa biaya yang sungguh-sungguh telah dikeluarkan, atau kerugian yang sungguh-sungguh menimpa harta benda si berpiutang, tetapi juga berupa kehilangan keuntungan yaitu keuntungan yang akan didapat seandainya si berutang tidak lalai.

2) Kerugian menurut Hukum Administrasi Negara

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Pasal 1 ayat 22 tentang perbendaharaan negara, memberikan definisi tentang kerugian dalam konteks negara atau daerah. Pasal 1 ayat 22 undang-undang ini berbunyi :

Kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan hukum baik sengaja maupun lalai.

Kerugian negara/daerah dalam Pasal 1 ayat 22 haruslah yang nyata dan pasti jumlahnya.

Adapun makna kerugian negara menurut petunjuk BPK:

Kerugian negara adalah berkurangnya kekayaan negara yang disebabkan oleh sesuatu tindakan melanggar hukum/kelalaian

seseorang dan/atau disebabkan suatu keadaan diluar dugaan dan di luar kemampuan manusia (*force majeure*).

Dalam masalah kerugian keuangan negara pertama-tama perlu diteliti dan dikumpulkan bahan bukti untuk menetapkan besarnya kerugian yang diderita oleh negara, perlu diperhatikan bahwa tidak diperkenankan melakukan tuntutan ganti rugi untuk jumlah yang lebih besar dari pada kerugian yang sesungguhnya diderita. Karena itu pada dasarnya, besarnya kerugian negara tidak boleh ditetapkan dengan dikira-kira atau ditaksir. Ini merupakan pemaknaan dari istilah “nyata dan pasti jumlahnya”.

3) Kerugian Menurut Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Dalam UU. No 20 tahun 2001 perubahan atas UU No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, sekarang ini ada dua pasal yang paling sering digunakan untuk memidanakan koruptor. Kedua pasal ini mengandung unsur kerugian keuangan Negara. Lebih lengkapnya kedua pasal ini berbunyi :

Pasal 2 :

1. Setiap orang yang 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 penjara seumumr hidup atau pidana paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,- (dua

ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

2. Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimasud dalam ayat 1 dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan

Yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” dalam pasal 2 ayat 1 mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun arti materil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Dalam ketentuan ini kata “dapat” sebelum frasa “*merugikan keuangan atau perekonomian negara*” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu ada tidaknya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Dan yang dimaksud dengan “ketentuan tertentu” dalam ketentuan ini adalah keadaan yang dapat dijadikan alasan pemberatan pidana bagi pelaku tindak pidana korupsi yaitu apabila tindak pidana tersebut dilakukan terhadap dana-dana yang diperuntukkan bagi penanggulangan keadaan bahaya, bencana alam nasional, penanggulangan akibat kerusuhan sosial yang meluas,

penganggulan krisis ekonomi dan moneter, dan pengulangan tindak pidana korupsi

Pasal 3 :

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

Kata “dapat” dalam ketentuan ini diartikan sama dengan penjelasan pasal 2.

Ringkasan putusan Mahkamah konstitusi (MK) dalam perkara permohonan pengujian Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi terhadap UUD 1945. Dalam ringkasannya, isi putusan tersebut menekankan pasal 2 ayat 1 dan pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (PTPK) yang berkenaan dengan frasa “dapat”, serta pasal 15 UU PTPK.

Kata “dapat” pada pasal 2 ayat 1 maupun pasal 3 UU PTPK mengakibatkan adanya dua jenis tindak pidana korupsi, yaitu tindak pidana korupsi yang :

1. *telah* merugikan Negara (kerugian Negara sudah terjadi secara riil dan nyata)
2. *tidak* merugikan Negara (kerugian Negara tidak terjadi)

Mahkamah Konstitusi (MK) berpendapat bahwa kerugian Negara harus dibuktikan dan harus dapat dihitung, meskipun sebagai perkiraan atau estimasi serta kerugian Negara belum terjadi. Kerugian yang terjadi dalam tindak pidana korupsi terutama berskala besar, sulit untuk dibuktikan secara tepat dan akurat. Ketetapan yang dituntut sedemikian rupa, akan menimbulkan keraguan, apakah jika satu angka jumlah kerugian diajukan dan tidak selalu dapat dibuktikan secara akurat, namun kerugian telah terjadi, akan berakibat pada terbukti tidaknya perbuatan yang dilakukan.

Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam kalimat “dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian negara” tidak bertentangan dengan hak atau atas kepastian hukum yang adil sebagaimana yang dimaksud pasal 28 D ayat (1) UUD RI 1945,

sepanjang ditafsirkan sesuai dengan ditafsirkan Mahkamah konstitusi. Mahkamah Konstitusi berpendapat dalam pasal 2 ayat (1) dikaitkan dengan penjelasannya, maka persoalan pokok yang harus dijawab adalah :

Apakah pengertian “dapat” dalam pasal 2 ayat(1) UU PTPK yang pengertiannya dijelaskan dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1), dengan penambahan kata “dapat” tersebut menjadikan tindak pidana korupsi dalam pasal 2 ayat (1) menjadi rumusan delik formil;

Apakah dengan pengertian sebagaimana dijelaskan pada butir 1 tersebut di atas frasa “dapat” merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, yang diartikan baik kerugian yang nyata maupun hanya yang bersifat potensial atau berupa kemungkinan kerugian, merupakan unsur yang tidak perlu dibuktikan atau harus dibuktikan.

Tindak pidana korupsi digolongkan oleh undang-undang sebagai delik formil, dengan demikian, kategori tindak pidana korupsi digolongkan sebagai delik formil, di mana unsur-unsur perbuatan harus telah dipenuhi, dan bukan sebagai delik materil, yang mensyaratkan akibat perbuatan berupa kerugian yang timbul tersebut harus nyata terjadi. pemahaman bahwa kata “dapat” dalam pasal 2

ayat (1) dan Pasal 3 UU PTPK menyebabkan perbuatan yang akan dituntut di depan pengadilan bukan saja karena perbuatan “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata”, akan tetapi hanya “dapat” menimbulkan kerugian saja pun sebagai kemungkinan atau potensial loss. Jika unsur perbuatan tindak pidana korupsi dipenuhi, sudah dapat diajukan ke depan pengadilan. Kata “dapat” tersebut sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, menunjukkan bahwa tindak pidana tersebut merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi, cukup dengan dipenuhinya unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat. Karena itu MK dapat menerima penjelasan Pasal 2 ayat (1) sepanjang menyangkut kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara”, dapat dilihat dalam artii yang sama dengan kata “dapat” yang mendahului frasa “membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan Negara dalam keadaan perang”, sebagaimana termuat dalam pasal 387 KUHP. Delik tersebut dipandang terbukti, kalau unsur perbuatan pidana tersebut telah terpenuhi, dan akibat yang ada terjadi dari perbuatan yang dilarang

dan diancam pidana tersebut, tidak harus telah nyata terjadi. Faktor kerugian negara harus dibuktikan dan harus dapat dihitung, meskipun sebagai perkiraan atau meskipun belum terjadi.

Mengenai pengertian Kerugian keuangan negara sudah di bahas pada Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara jelas dan tegas memberikan definisi kerugian negara/daerah. Kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Pasal ini haruslah menjadi tolak ukur apa yang dimaksud kerugian keuangan negara karena memberikan kepastian hukum bahwa kerugian negara harus nyata dan pasti jumlahnya dan bukan “dapat” merugikan, tentu hal ini tidak mendatangkan kepastian hukum, karena kerugian belum nyata, belum tentu terjadi dan tidak diketahui jumlah kerugian negara yang dirugikan. Maka dari itu untuk mengetahui rugi tidaknya suatu negara, perlu adanya perhitungan oleh lembaga yang berwenang untuk menentukan kerugian keuangan negara yang ditimbulkan akibat korupsi.

Dengan memperhatikan rumusan keuangan negara, maka kerugian keuangan negara dapat berbentuk :

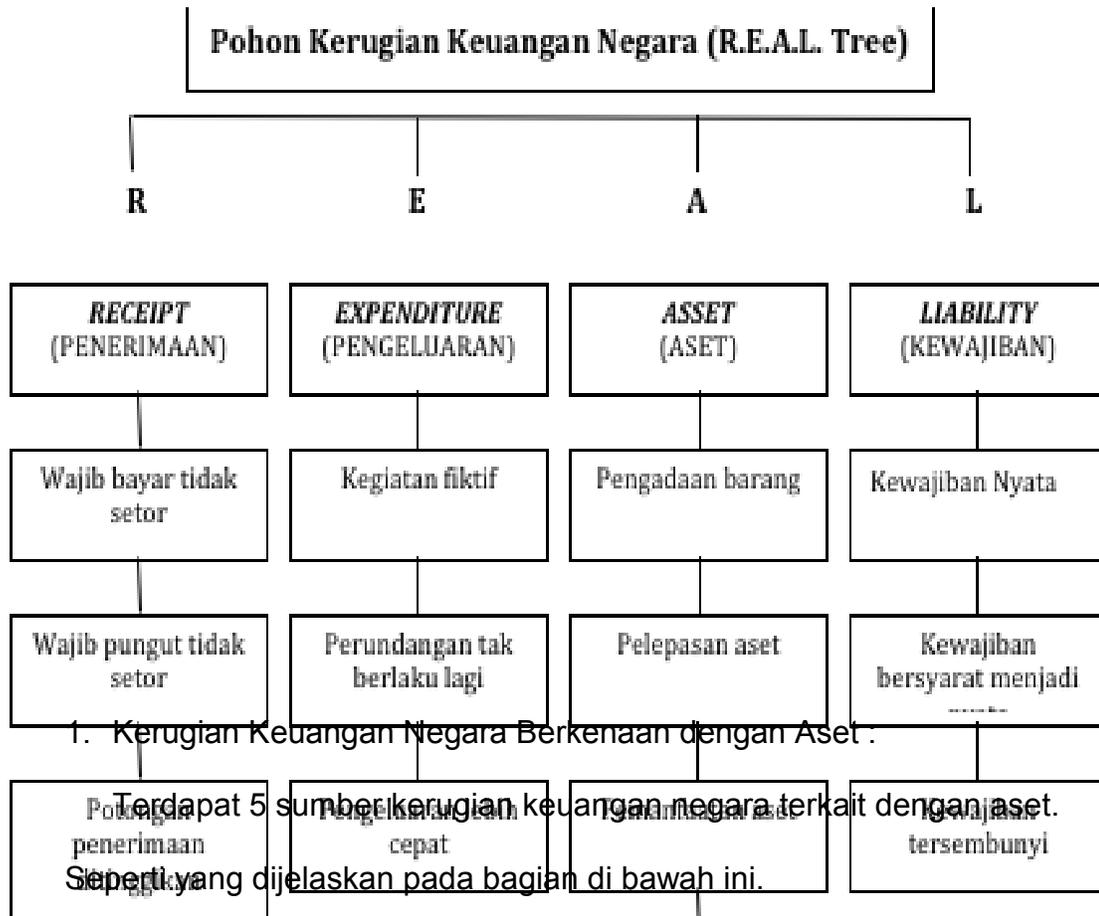
1. pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara (dapat berupa uang, barang) yang seharusnya tidak dikeluarkan;
2. pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah lebih besar dari yang seharusnya menurut criteria yang berlaku;
3. hilangnya sumber/kekayaan negara/daerah yang seharusnya diterima ;
4. penerimaan sumber/kekayaan negara/daerah lebih kecil/rendah dari seharusnya diterima (termasuk penerimaan barang rusak, kualitas tidak sesuai);
5. timbulnya suatu kewajiban negara/daerah yang seharusnya tidak ada
6. timbulnya suatu kewajiban negara/daerah yang lebih besar dari seharusnya
7. hilangnya suatu hak negara/daerah yang seharusnya dimiliki/diterima menurut aturan yang berlaku
8. hak negara/daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya diterima

Dalam kasus kerugian negara, ada empat akun besar yang bisa menjadi sumber dari kerugian negara tersebut. Bapak Theodorus M. Tuanakotta dalam bukunya "*Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*" menggambarkannya dalam pohon kerugian keuangan negara yang dijelaskan seperti di bawah ini.

Pohon kerugian keuangan negara mempunyai empat cabang, dalam hal ini yaitu akun. Masing-masing akun mempunyai cabang yang menunjukkan kaitan antara perbuatan melawan hukum dengan akun-akun tersebut. Keempat akun tersebut adalah :

1. Aset (*Asset*)
2. Kewajiban (*Liability*)
3. Penerimaan (*Revenue*)
4. Pengeluaran (*Expenditure*)

Dengan menggunakan istilah bahasa Inggris di atas, pohon kerugian keuangan negara ini sering disebut dengan R.E.A.L tree.



1. Kerugian Keuangan Negara Berkaitan dengan Aset :

a. Pengadaan Barang dan Jasa

Bentuk kerugian keuangan negara dari pengadaan barang dan jasa adalah pembayaran yang melebihi jumlah seharusnya. Bentuk kerugian ini dapat berupa:

- 1) *Markup* untuk barang yang spesifikasinya sudah sesuai dengan dokumen tender dan kuantitasnya sesuai dengan pesanan, tetapi harganya lebih mahal.

- 2) Harga secara total sesuai dengan kontrak, tetapi kualitas dan/atau kuantitas barang lebih rendah dari yang disyaratkan.
- 3) Syarat penyerahan barang lebih istimewa sedangkan syarat pembayaran tetap, sehingga menimbulkan kerugian bunga.
- 4) Syarat pembayaran lebih baik, tetapi syarat lainnya seperti kualitas dan kuantitas tetap, sehingga menimbulkan kerugian bunga.
- 5) Kombinasi dari beberapa kerugian di atas, seperti *markup* dan adanya kerugian bunga.

b. Pelepasan Aset

Bentuk dan kerugian yang dapat ditimbulkan:

- 1) Penjualan aset yang dilakukan berdasarkan nilai buku sebagai patokan dimana panitia penjualan menyetujui harga jual di atas harga buku. Sehingga, para pelaku bisa berkelit bahwa penjualan aset telah menguntungkan negara. Padahal pada kenyataannya, penjualan tersebut bisa dilakukan dengan atau tanpa tender. Praktik tender yang curang serupa dengan proses tender pada pengadaan barang dan jasa seperti yang telah dijelaskan di atas.

- 2) Penjualan tanah dan bangunan “diatur” melalui Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) hasil kolusi dengan pejabat terkait. NJOP di sini berperan sebagai nilai buku seperti pada poin a di atas.
- 3) Tukar guling (*ruilslag*) tanah dan bangunan milik negara dengan tanah, bangunan, atau aset lain. Dengan demikian aset ditukar dengan aset sehingga nilai pertukarannya sulit ditentukan. Masalah lainnya adalah surat kepemilikan, penguasaan atas tanah, peruntukan tanah yang diterima dalam tukar guling. Aset negara yang bernilai tinggi di-*ruilslag* dengan tanah bermasalah tersebut (*substance* disamarkan melalui *form*).
- 4) Pelepasan hak negara untuk menagih. Para makelar perkara (biasa disebut juga dengan makelar kasus atau markus) memberikan perangsang kepada penguasa untuk menghilangkan hak tagih. Atau sebaliknya, penegak hukum melihat peluang untuk berkooptasi dengan para markus. Besarnya kerugiannya bukan semata-mata hilangnya jumlah pokok, tetapi juga kerugian bunga sejak hak tagih hilang sampai terpidana membayar kembali berdasarkan putusan majelis hakim.

c. Pemanfaatan Aset

Hal ini dilakukan ketika lembaga-lembaga negara mempunyai aset yang belum dimanfaatkan secara penuh, “salah beli”, atau “salah

urus” dan pihak ketiga melihat peluang untuk memanfaatkan kekayaan negara ini, tetapi bukan melalui transaksi jual beli, seperti sewa, kerja sama operasional, atau kemitraan strategis.

Bentuk kerugian keuangan negara dari pemanfaatan aset antara lain:

- 1) Negara tidak memperoleh imbalan yang layak jika dibandingkan dengan harga pasar.
- 2) Negara ikut menanggung kerugian dalam kerja sama operasional yang melibatkan aset negara yang “dikaryakan” kepada mitra usaha.
- 3) Negara kehilangan aset yang dijadikan jaminan kepada pihak ketiga. Misalnya aset tersebut dijadikan sebagai *inbreng*.

Potensi terjadinya kerugian menjadi lebih besar ketika asetnya tidak bertujuan. Contohnya adalah aset yang dibangun Pemerintah Pusat dengan dana APBN, tetapi tidak tercatat sebagai aset baik di Pemerintah Pusat maupun Pemda.

d. Penempatan Aset

Penempatan aset merupakan penanaman atau investasi dari dana-dana milik negara. Kerugian keuangan negara terjadi ketika adanya unsur kesengajaan menempatkan dana-dana tersebut pada investasi yang tidak seimbang antara *risk* dan *reward*-nya. Apabila mereka memiliki kelebihan dana, mereka sering tergoda untuk

melakukan penempatan aset dengan risiko yang relatif tinggi dibandingkan dengan imbalannya.

Ciri yang sering menonjol adalah tidak sejalannya usaha baru dengan bisnis inti. Ketika usaha barunya gagal, mereka sering berdalih bahwa ini bukanlah kerugian keuangan negara, melainkan sekadar *business loss* yang sangat lazim di dunia bisnis. Apabila penempatan aset memberikan hasil atau keuntungan, para pejabat dapat menerima keuntungan. Sebaliknya, ketika penempatan aset menimbulkan kerugian, mereka “lepas tangan”.

Penempatan aset merupakan kiat para pelaku kejahatan berkerah putih dimana seluruh transaksi didukung dengan dokumen hukum yang sah dan lengkap. Bentuk luarnya sempurna, tapi substansinya bermasalah.

Bentuk-bentuk kerugian negara dari penempatan aset antara lain:

- 1) Imbalan yang tidak sesuai dengan risiko. Besarnya kerugian sebesar selisih bunga ditambah premi untuk faktor tambahan risiko dengan imbalan yang diterima selama periode sejak dilakukannya penempatan aset sampai dengan pengembaliannya.
- 2) Jumlah pokok yang ditanamkan dan yang hilang. Besarnya kerugian sebesar jumlah pokok dan bunga.

3) Jika ada dana-dana pihak ketiga yang ikut hilang dan ditalang oleh negara, maka kerugiannya adalah sebesar jumlah pokok dari dana talangan beserta bunganya.

e. Kredit Macet

Kredit diberikan dengan melanggar rambu-rambu perkreditan, baik yang ditetapkan oleh BI maupun oleh Bank BUMN itu sendiri dimana sebenarnya kredit ini sudah diperkirakan akan macet. Bankir yang menjadi koruptor tersebut akan menggunakan alasan bahwa kredit macet merupakan bagian yang tak terpisahkan dari risiko perbankan. Pemberian kredit dengan cara ini merupakan kejahatan kerah putih, dilakukan dalam bentuk kolusi antara pejabat bank dan sarat dengan benturan kepentingan.

Oleh karena proses pemberian kredit dilakukan dengan cara melawan hukum, bentuk kerugian negara berupa jumlah pokok dan bunga tanpa dikurangi *hair cut*.

2. Kerugian Keuangan Negara Berkenaan dengan Kewajiban :

Terdapat 3 jenis kerugian negara berkaitan dengan kewajiban di antaranya perikatan yang menimbulkan kewajiban nyata, kewajiban bersyarat yang menjadi nyata, dan kewajiban tersembunyi.

1) Perikatan yang Menimbulkan Kewajiban Nyata

Dokumentasinya terlihat sah, tetapi isinya sebenarnya bermasalah, 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.

2) 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.

3) 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 yang termasuk dalam *Big Four* 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, yaitu dengan dua cara:

- Menciptakan aset bermasalah untuk menghindari pengeluaran fiktif.
- Aset bermasalah tersebut dihilangkan melalui kewajiban kepada pihak yang masih terafiliasi.

Bentuk kerugian negara adalah sebesar jumlah pokok kewajiban dan bunga sejak periode dana diterima oleh pelaku kejahatan sampai saat pengembaliannya.

Dari ketiga jenis ranting kewajiban di atas, pola penghitungan kerugian keuangan negara cukup sederhana. Yaitu jumlah kewajiban

yang timbul atau jumlah pokok ditambah bunga sejak timbulnya kewajiban sampai penyelesaian kewajiban (pemulihan kerugian) oleh terpidana

3. Kerugian Keuangan Negara Berkenaan dengan Penerimaan :

Penerimaan Negara umumnya ditetapkan dengan undang-undang, misalnya:

- penerimaan yang bersumber dari perpajakan atau bea dan cukai,
- penerimaan pemerintah yang merupakan bagian pemerintah atas pengelolaan minyak dan gas bumi, batu bara, serta mineral lainnya.
- penerimaan negara bukan pajak (PNBP). PNBP ini dapat ditemukan di hampir semua lembaga namun pertanggung jawaban tidak selalu ada atau terbuka untuk diperiksa oleh BPK, sehingga penerimaan ini rawan korupsi. Contohnya di Perguruan Tinggi, Rektor, Dekan, dan pejabat struktural lainnya mempunyai kewenangan atas PNBP.

Dari Pohon Kerugian Keuangan Negara dapat kita lihat ada tiga sumber kerugian keuangan negara sebagai berikut.:

1) Wajib Bayar Tidak Menyetor Kewajibannya

Inisiator: pihak ketiga yang menjadi wajib pungut.

Contoh: Dalam beberapa Undang-Undang wajib bayar menghitung dana 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).

2) Penerimaan Negara Tidak Disetor Penuh oleh Pejabat yang Bertanggung Jawab

Inisiator: Lembaga negara yang bersangkutan menjadi penyetor, namun pejabat yang berwenang tidak meminta dilakukannya setoran penuh.

Contoh: Selisih antara "tarif tinggi" dan "tarif rendah" dalam pengurusan dokumen keimigrasian di Kedutaan Besar RI di Malaysia yang sudah disinggung di atas.

3) Penyimpangan dalam Melaksanakan Diskresi Berupa Pengurangan Pendapatan Negara

Inisiator: 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.

Jumlah kerugian negara sama dengan sebesar jumlah penerimaan negara yang tidak disetorkan ditambah bunga untuk periode sejak saat

penerimaan negara seharusnya disetorkan sampai saat terpidana mengembalikan penerimaan negara tersebut. Secara umum pola perhitungannya sama dengan pola perhitungan kewajiban, yaitu pokok ditambah bunga.

4. Kerugian Keuangan Negara Berkenaan dengan Pengeluaran :

Kerugian keuangan negara terjadi karena pengeluaran negara dilakukan lebih dari seharusnya, atau pengeluaran negara seharusnya tidak dilakukan, dan/atau pengeluaran negara dilakukan lebih cepat.

Dari Pohon Kerugian Keuangan Negara, kerugian keuangan negara berkenaan dengan transaksi pengeluaran dapat terjadi karena hal-hal berikut.

1) Kegiatan Fiktif/Pengeluaran Fiktif.

Tidak dilaksanakannya kegiatan yang dicantumkan dalam anggaran (APBN, APBD, anggaran BUMN, dan seterusnya) tetapi dilaporkan seolah-olah sudah dilaksanakan.

Contoh: Kepala daerah/pejabat daerah memerintahkan bawahannya untuk mencairkan dan menggunakan dana/anggaran yang tidak sesuai dengan peruntukannya, kemudian mempertanggungjawabkan pengeluaran-pengeluaran dimaksud dengan menggunakan bukti-bukti yang tidak benar atau fiktif.

- 2) Pengeluaran Berdasarkan Ketentuan Perundang-Undangan yang Sudah Tidak Berlaku Lagi.

Contoh: pengeluaran Pemda, pejabat Pemda menerbitkan peraturan daerah dengan merujuk peraturan perundang-undangan yang tidak berlaku. Kepala daerah menerbitkan peraturan daerah sebagai dasar pemberian upah pungut atau honor dengan menggunakan dasar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang tidak berlaku lagi.

- 3) Pengeluaran Bersifat Resmi, Tetapi Dilakukan Lebih Cepat.

Contoh: dalam kasus pembayaran kepada pemasok atau kontraktor, pembayaran kepada mereka dilakukan sebelum kemajuan kerja yang disepakati tercapai.

Jumlah kerugian negara sama dengan sebesar uang yang dibelanjakan untuk kegiatan fiktif, ditambah dengan bunga selama periode sejak dikeluarkannya uang tersebut sampai uang dikembalikan terpidana.

Ada beberapa cara timbulnya kerugian negara, yaitu kerugian negara yang terkait dengan berbagai transaksi: transaksi barang dan jasa, transaksi yang terkait dengan utang-piutang, dan transaksi yang terkait dengan biaya dan pendapatan. Tiga kemungkinan terjadinya

kerugian negara tersebut menimbulkan beberapa kemungkinan peristiwa yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Pertama, terdapat pengadaan barang dengan harga yang tidak wajar karena jauh di atas harga pasar, sehingga dapat merugikan keuangan negara sebesar selisih harga pembelian dengan harga pasar atau harga yang wajar. Korupsi di dalam proses pengadaan barang dan jasa inilah yang paling banyak terjadi di Indonesia. Sering kali proses pengadaan barang dan jasa diikuti dengan adanya suap atau kickback dari peserta tender kepada pejabat negara.

Kedua, harga pengadaan barang dan jasa wajar. Wajar tetapi tidak sesuai dengan spesifikasi barang dan jasa yang dipersyaratkan. Kalau harga barang dan jasa murah, tetapi kualitas barang dan jasa itu kurang baik, maka dapat dikatakan juga merugikan keuangan negara.

Ketiga, terdapat transaksi yang memperbesar utang negara secara tidak wajar, sehingga dapat dikatakan merugikan keuangan negara karena kewajiban negara untuk membayar hutang semakin besar. Misalnya pada waktu yang lalu pernah terjadi sebuah bank swasta yang saham mayoritasnya Bank Indonesia menjamin surat-surat berharga dalam jumlah miliaran rupiah yang diterbitkan grup bank tersebut.

Keempat, Ketika surat berharga jatuh tempo, penerbit surat berharga tidak mampu membayar, sehingga bank sebagai penjamin harus membayar. Akibatnya, jumlah utang bank tersebut semakin besar dan menjadi beban bagi pemiliknya untuk membantu penyelesaiannya. Piutang negara berkurang secara tidak wajar dapat juga dikatakan merugikan keuangan negara.

Kelima, kerugian negara dapat terjadi kalau aset negara berkurang karena dijual dengan harga yang murah atau dihibahkan kepada pihak lain atau ditukar dengan pihak swasta atau perorangan (ruilslag). Dapat juga terjadi aset negara yang tidak boleh dijual, tetapi kemudian dijual setelah mengubah kelas aset negara yang akan dijual tersebut menjadi kelas yang lebih rendah, seperti yang pernah terjadi pada salah satu instansi pemerintah beberapa waktu yang lalu.

Keenam, untuk merugikan negara adalah dengan memperbesar biaya instansi atau perusahaan. Hal ini dapat terjadi baik karena pemborosan maupun dengan cara lain, seperti membuat biaya fiktif. Dengan biaya yang diperbesar, keuntungan perusahaan yang menjadi objek pajak semakin kecil, sehingga negara tidak menerima pemasukan pajak atau menerima pemasukan yang lebih kecil dari yang seharusnya.

Ketujuh, kerugian negara dapat juga timbul dengan cara, hasil penjualan suatu perusahaan dilaporkan lebih kecil dari penjualan sebenarnya, sehingga mengurangi penerimaan resmi perusahaan tersebut. Misalnya dengan melakukan transfer pricing, di mana perusahaan menjual barang secara murah kepada perusahaan lain di luar negeri yang masih ada kaitan dengan perusahaan penjual. Akibatnya, penerimaan perusahaan lebih kecil dari seharusnya, sehingga objek pajaknya tidak ada sama sekali atau semakin kecil.

D. Metode Penghitungan Kerugian Keuangan Negara

Berikut ini akan membahas pola penghitungan kerugian keuangan negara. Masing-masing pola penghitungan diberi nama yang umum :

1. Kerugian Total (Total Loss)

Dalam metode ini, seluruh jumlah yang dibayarkan dinyatakan sebagai kerugian keuangan negara. misalkan Dalam merumuskan dakwaannya pihak JPU meyakinkan di pengadilan bahwa seluruh kegiatan pembelian sejak tahap perencanaan merupakan perbuatan melawan hukum yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi.

2. Kerugian Total dengan Penyesuaian

Metode penghitungan kerugian keuangan negara ini seperti dalam metode kerugian total, dengan penyesuaian ke atas. Penyesuaian ini diperlukan kalau barang yang dibeli harus

dimusnahkan dan perumusnahannya memakan biaya. Zat kimia yang akan dimusnahkan harus ditangani dengan cara-cara tertentu dengan mengeluarkan biaya yang mahal. Kerugian keuangan negara bukan saja berupa pengeluaran untuk pengadaan barang tersebut, tetapi juga biaya untuk memusnahkan atau menyingkirkannya.

3. Kerugian Bersih (Nett Loss)

Metode ini seperti dalam metode kerugian total, dengan penyesuaian ke bawah. Dalam kerugian total dapat dikembangkan lebih lanjut dengan argument yaitu barang rongsokan yang dihasil dari keuangan negara ada nilainya. Dengan demikian kerugian keuangan negara hanyalah sejumlah kerugian bersih, yaitu kerugian total dikurangi nilai bersih nilai barang rongsokan tersebut.

4. Harga Wajar

Harga wajar menjadi pembanding untuk harga realisasi. Kerugian keuangan negara di mana transaksinya tidak wajar berupa selisih antara harga wajar dengan harga realisasi. Hal itu seperti : *a)* dalam pengadaan barang, kerugian ini merupakan selisih antara harga yang dibayarkan dengan harga wajar. *b)* dalam pelepasan aset berupa penjualan tunai, kerugian ini merupakan selisih antara harga wajar dengan harga yang diterima. *c)* dalam pelepasan aset berupa tukar guling (*ruilslag*), kerugian ini merupakan selisih antara harga

wajar dengan harga pertukaran. Metode ini juga digunakan untuk semua pertukaran barang dengan barang lain atau pertukaran barang dengan jasa.

5. Harga Pokok

Harga pokok sering dikritik karena harga pokok tidak sama dengan harga jual. Harga jual dipengaruhi permintaan pasar dan margin keuntungan/kerugian setiap perusahaan.

6. Harga Perkiraan Sendiri

Harga yang disusun oleh lembaga yang melaksanakan tender. Harga perkiraan sendiri dihitung dengan pengetahuan dan keahlian mengenai harga barang/jasa yang ditenderkan dan berdasarkan data yang dapat dipertanggungjawabkan.

7. Penggunaan Appraiser

Dalam pelepasan aset melalui pertukaran harus diperhatikan faktor harga atau nilai pertukaran. Nilai pertukaran inilah harga yang diterima namun karena tidak dalam bentuk uang maka harus dikembalikan. Dalam hal penilaian barang seperti gedung, mobil, tanah, dan sebagainya, ahli yang paling tepat adalah appraiser (penilai) yaitu orang yang memiliki keahlian dan berpengalaman dalam menilai aset tertentu.

8. *Opportunity Cost*

Metode ini untuk menilai apakah pengambil sudah mengambil keputusan yang terbaik dan apakah dia sudah mempertimbangkan alternative lain. Dengan kondisi yang ada, apa alternative terbaik menjual aset, menyewakan, menukarkan, memanfaatkannya di kemudian hari kalau keadaan sudah berubah dengan criteria objektif yang ditetapkan.

Akibat korupsi, terhitung sejak tahun 2004-2011 terdapat 436 kasus korupsi dengan jumlah 1.053 orang. Potensi kerugian Negara akibat korupsi ini adalah Rp 39,3 triliun. Yang menarik, kebanyakan pelaku korupsi ini memiliki latar belakang pegawai negeri sipil (PNS). Tersangka berlatar belakang pegawai negeri menempati urutan teratas dengan jumlah 239 orang. Diikuti oleh direktur atau pimpinan perusahaan swasta dengan 190 orang, serta anggota DPR/DPRD berjumlah 99 orang. Kerugian tersebut akibat maraknya tindakan korupsi yang terjadi di dalam negeri.

Tindak pidana korupsi sudah termasuk *extraordinary crimes*, dimana dampak yang ditimbulkan sudah sedemikian besar, kerugian keuangan negara yang pun sudah sangat besar. Maka dari itu perlunya

langkah-langkah strategis untuk memberantasnya salah satu upayanya pengembalian kerugian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi.

Salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi ialah adanya kerugian keuangan Negara terhadap Negara membuat UU No. 3 tahun 1971 yang diubah menjadi baru yaitu UU No. 20 tahun 2001 perubahan atas UU No 31 tahun 1999, menetapkan kebijakan bahwa kerugian keuangan Negara itu harus dikembalikan atau diganti oleh pelaku korupsi.

Berkaitan dengan pengaturan pengembalian aset tersebut di atas pemerintah telah menerbitkan berbagai peraturan yang dapat dijadikan sebagai dasar/landasan dalam upaya pemerintah untuk mengembalikan kerugian keuangan Negara sebagai akibat dari tindak pidana korupsi. Upaya-upaya dimaksud diatur dalam :

- Undang-Undang No. 31 tahun 1999 jo. Undang-Undang No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang No. 7 tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Conventions Against Corruption (UNCAC)*
- Undang-Undang No. 15 tahun 2002 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 25 tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

- Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara

E. PENGERTIAN KORUPSI

Istilah korupsi berasal dari bahasa latin "*corruption*" atau "*corruptus*" yang berarti kerusakan atau kebobrokan, secara harfiah, korupsi berarti kebusukan, kejahatan, ketidak jujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang memfitnah. Sedangkan pengertian korupsi dalam kamus umum bahasa Indonesia adalah sebagai perbuatan curang dapat disuap, dan tidak bermoral.

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, korupsi adalah penyelewengan atau penggelapan uang Negara atau perusahaan dan sebagainya untuk kepentingan pribadi maupun orang lain. Sedangkan di dunia internasional pengertian korupsi berdasarkan Black Law Dictionary yang mempunyai arti bahwa suatu perbuatan yang dilakukan dengan sebuah maksud untuk mendapatkan beberapa keuntungan yang bertentangan dengan tugas resmi dan kebenaran-kebenaran lainnya " sesuatu perbuatan dari suatu yang resmi atau kepercayaan seseorang yang mana dengan melanggar hukum dan penuh kesalahan memakai sejumlah keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain yang bertentangan dengan tugas dan kebenaran-keberangan lainnya. Dalam

pemahaman masyarakat umum, kata korupsi menurut Leden Marpaung adalah perbuatan memiliki keuangan Negara secara tidak sah.

Menurut Baharuddin Lopa mengemukakan bahwa :

Korupsi adalah suatu tindak pidana yang berhubungan dengan penyuapan, manipulasi perbuatan-perbuatan lainnya sebagai perbuatan melawan hukum yang merugikan atau dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, merugikan kesejahteraan atau kepentingan rakyat/umum. Perbuatan yang merugikan keuangan Negara adalah korupsi di bidang materiil, sedangkan korupsi di bidang politik dapat terwujud manipulasi pemungutan suara dengan cara penyuapan, intimidasi, paksaan dan atau campur tangan yang dapat mempengaruhi kebebasan memilih komersialisasi pemungutan suara pada lembaga legislative atau pada keputusan yang bersifat administrative di bidang pelaksanaan pemerintahan.

Korupsi menurut UU RI No. 28 Tahun 1999 Tentang penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme pasal 1 angka 3 adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi. Sehingga dengan demikian pasal 1 angka 3 UU No 28 tahun 1999 tersebut yang menunjuk peraturan perundang-undangan tentang tindak pidana korupsi yang dimaksudkan UU No. 20 tahun 2001 yang mengubah UU No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi yang kini berlaku sebagai hukum positif tentang korupsi

Setelah diterbitkan Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi yang kemudian diamandemen

melalui Undang-Undang No. 20 tahun 2001, maka dalam pasal 2 ayat (1) merumuskan tindak pidana korupsi. Dari sudut pandang hukum, secara garis besar mencakup unsur-unsur sebagai berikut: Perbuatan melawan hukum, Penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, atau sarana, memperkaya diri sendiri. Orang lain, atau korporasi, Merugikan keuangan Negara atau perekonomian, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 tahun dan paling lama 20 tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah)

Dalam pasal 3 dirumuskan setiap orang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling sedikit 1 tahun dan paling lama 20 tahun dan denda paling sedikit Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Berkaitan dengan perkembangan korupsi di Indonesia selain dapat diselidiki fenomena sosial dalam praktik dengan mencermati secara etiologi sosial maka faktor-faktor penyebab korupsi antara lain :

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

Dengan memperhatikan penyebab yang melekat pada setiap orang untuk memperoleh nafkah, rezeki, atau keuntungan, tinggallah pada pertimbangan tentang cara memperoleh, apakah sesuai dengan norma-norma yang berlaku, baik hukum, etika maupun moral keagamaan atautkah dengan melanggar atau melawan norma hukum. karena masalahnya selalu terkait dengan pribadi perorangan, masalah korupsi ini dapat berkembang apabila keadaan telah menunjukkan korupsi dianggap sebagai hal yang sudah biasa. Gunnar Myrdal mengemukakan bahwa orang-orang yang jelas-jelas melakukan perbuatan korupsi masih dapat terus-menerus berbuat demikian tanpa takut akan mendapatkan hukuman, akan memperkuat bahwa bentuk tingkal lku sosial ini sudah lazim di masyarakat.

Adapun etiologi sosial faktor-faktor penyebab korupsi, yaitu :

- a. Masih melekatnya budaya feodal, dengan perilaku *upetiisme*, *premodialisme* dan *nepotisme* yang mementingkan keluarga atau kroninya yang mendorong perbuatan korupsi
- b. Kesenjangan dalam system penggajian dan kesejahteraan dalam bentuk *politic risk and economic risk* sebagai dukungan anggaran, sarana fasilitas materiil dalam bertugas dan tidak memadai kesejahteraan keluarga pegawai, karyawan yang tak layak sesuai standar minimal kebutuhan hidup sehingga menjadi potensial dengan elemen perbuatan korupsi
- c. Lemahnya manajemen kepemimpinan institusi pemerintah termasuk para pelaku bisnis seperti BUMN, Koperasi, Swasta/pengusaha yang tidak memberikan keteladanan, kesederhanaan atau pola hidup sederhana sehingga kurangnya

fungsi kontrol melalui pengawasan melekat sehingga menjadi sangat toleran dengan perbuatan korupsi

- d. Terjadinya erosi moral pada setiap lapisan sosial masyarakat, rendahnya kadar keimanan moralitas ajaran-ajaran agama dan etika yang hasilnya terjebak dengan mental pengabdian yang buruk dalam perilaku sebagai pegawai, karyawan serta pelaku bisnis lainnya dengan cara korupsi karena ego kepentingan pribadi jauh lebih tinggi daripada kepentingan umum bangsa dan negara
- e. Gaya hidup sangat konsumtif, sebagai pengaruh negative yang sangat kuat dari pola kehidupan *eforia neo liberalism*, sehingga menjadi terlalu *interst* dan individualistis bahwa nepotisme dan kepentingan keluarga di atas segalanya
- f. Adanya kemiskinan dan pengangguran, yang terstruktur dalam kehidupan masyarakat, disertai diskriminasi perlakuan hukum bagi pelaku korupsi dan kejahatan biasa dengan cara penyalagunaan wewenang dan kekuasaan yang menjadi peluang suburnya perilaku korupsi

- g. Produk politik yang menghasilkan instrument peraturan perundang-undangan yang petensial korupsi, misalnya pembentukan peraturan perundang-undangan melalui proses demokrasi dengan legislasi nasional yang sarat rekayasa atau interpretasi politik dan perbuatan gratifikasi sehingga menetapkan undang-undang tergolong korupsi dan saling bertentangan seperti pada Undang-undang keuangan negara jika hasil korupsi dikembalikan bisa bebas sedangkan dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi mengembalikan hasil korupsi tidak menghentikan suatu proses peradilan pidana
- h. Penerapan hukum terhadap pelaku korupsi di samping lembaga juga tidak menimbulkan efek jera dan dianggap kasus biasa. Hasil tegaknya hukum bagi pelaku korupsi menjadi tidak konsisten sesuai instrument hukum korupsi sebagai *extra ordinary crime* yang harusnya diutamakan sebagai kasus yang luar biasa dengan sanksi yang paling berat dank eras, misalnya dengan metode *carot* dan *stik* yaitu penerapan sanksi hukum mati atau seumur hidup

- i. Kurangnya pemahaman masyarakat yang membedakan antara perbuatan korupsi dengan perbuatan kriminalitas lainnya atau perbuatan maling (kejahatan pencurian) pada umumnya, juga masyarakat dan pelaku bisnis banyak yang belum memahami perbedaan perilaku hasil bisnis dan perilaku hasil dari korupsi, sehingga dalam praktik bisnis banyak terjebak korupsi.
- j. Penindakan kasus korupsi oleh instansi penegak hukum yang berwenang (Polisi, Jaksa, KPK, dan Hakim), hasil vonis pengadilan kasus korupsi relative masih kecil dan banyaknya penyelesaian perkara korupsi tidak tuntas sampai tingkat peradilan, seta sering putusan peradilan controversial hanya dengan vonis bebas yang bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat.

Dengan berbagai faktor-faktor penyebab korupsi di Indonesia, tindak pidana korupsi sudah memasuki level tertinggi kejahatan yang harus lebih diperhatikan lagi karena kerugian negara yang ditimbulkan sudah sedemikian parah. Salah satu upaya memberantas tindak pidana korupsi adalah dengan memulihkan kembali asset Negara baik berupa uang maupun barang milik Negara.

Selain itu terdapat beberapa jenis tindak pidana korupsi yang lain, di antaranya :

- Merugikan negara
- Suap-menyuap
- Penyalahgunaan jabatan
- Pemerasan
- Kecurangan
- Benturan kepentingan dalam pengadaan
- Pemberian hadiah (Gratifikasi)

F. TINDAK PIDANA

Pengertian tindak pidana dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dikenal dengan istilah *Strafbaarfeit* dan dalam kepustakaan tentang hukum pidana sering mempergunakan istilah delik, sedangkan pembuat undang-undang merumuskan suatu undang-undang mempergunakan istilah peristiwa pidana atau perbuatan pidana atau tindak pidana

Tindak pidana merupakan suatu istilah yang mengandung suatu pengertian dasar dalam ilmu hukum, sebagai istilah yang dibentuk dengan kesadaran dalam memberikan ciri tertentu pada peristiwa hukum pidana. Tindak pidana mempunyai pengertian yang abstrak dari peristiwa-peristiwa yang konkrit dalam lapangan hukum pidana, sehingga tindak pidana haruslah diberikan arti yang bersifat ilmiah dan ditentukan dengan jelas untuk dapat memisahkan dengan istilah yang dipakai sehari-hari dalam kehidupan masyarakat.

Andi Hamzah dalam bukunya Asas-Asas Hukum Pidana memberikan definisi mengenai delik, yakni :

Delik adalah suatu perbuatan atau tindakan yang terlarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang (pidana)

Jonkers mengartikan tindak pidana (*strafbaarfeit*) sebagai berikut:

Peristiwa pidana yang diartikan sebagai suatu perbuatan yang melawan hukum (*wederrechtelijk*) yang berhubungan dengan kesengajaan atau kesalahan yang dilakukan oleh orang yang dapat dipertanggungjawabkan.

Selanjutnya S.R. Sianturi menggunakan delik sebagai tindak pidana. Sianturi berpendapat bahwa :

Tindak pidana adalah sebagai suatu tindakan pada, tempat, waktu, dan keadaan tertentu yang dilarang atau diharuskan dan diancam dengan pidana oleh undang-undang bersifat melawan hukum, serta dengan kesalahan dilakukan oleh seseorang (yang bertanggung jawab).

D.Simon mengemukakan tindak pidana (*strafbaarfeit*) adalah *een strafbaar gestelde, onrechtmatige, met schuld verband handelings van een toerekeningvatbaar person*. Simon menjelaskan bahwa unsur *strafbaarfeit* adalah :

1. Perbuatan manusia;
2. Diancam dengan pidana;
3. Melawan hukum;
4. Dilakukan dengan kesalahan; dan
5. Orang yang mampu bertanggung jawab.

Simon juga menyebutkan adanya unsur objektif dan unsur subjektif dalam *strafbaarfeit*. yang disebut unsur objektif adalah:

1. Perbuatan orang
2. Akibat kelihatan dari perbuatan itu
3. Mungkin ada keadaan tertentu yang menyertai perbuatan itu seperti dalam pasal 281 KUHP sifat *openbaar* atau muka umum

Dari segi subjektif dari *strafbaarfeit* adalah :

1. Orang yang mampu bertanggung jawab
2. Adanya kesalahan atau kelalaian (*dolus dan culpa*). Perbuatan itu harus dilakukan dengan kesalahan atau kelalaian. Kesalahan atau kelalaian harus dibarengi dengan akibat dari perbuatan yang ditimbulkan atau dengan keadaan-keadaan mana yang dilakukan.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat dikatakan bahwa tindak pidana dapat dipahami sebagai suatu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang yang dapat menimbulkan akibat dilakukannya tindakan hukuman atau pemberian sanksi terhadap perbuatan tersebut.

Tindak pidana juga diartikan sebagai suatu dasar yang pokok dalam menjatuhkan pidana pada orang yang telah melakukan perbuatan pidana atas dasar pertanggungjawaban seseorang atas perbuatan yang telah dilakukannya, tapi sebelum itu mengenai dilarang dan diancamnya suatu perbuatan yaitu mengenai perbuatan pidananya sendiri, yaitu berdasarkan asas legalitas (*principle of legality*) asas yang menentukan

bahwa tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jika tidak ditentukan terlebih dahulu dalam perundang-undangan dalam perundang-undangan, biasanya ini lebih dikenal dalam bahasa latin sebagai *Nullum delictum nulla poena sine previa lege* (tidak ada delik, tidak ada pidana tanpa peraturan terlebih dahulu).

Meskipun telah dibahas sebelumnya mengenai pengertian tindak pidana, namun perlu membahas mengenai pembagian tindak pidana formil dan tindak pidana materil.

1. Tindak pidana Formil

Tindak pidana formil adalah tindak pidana yang perumusannya diberatkan pada perbuatan yang dilarang, dapat dikatakan bahwa tindak pidana yang telah dianggap terjadi dengan telah dilakukannya perbuatan yang dilarang dalam undang-undang, tanpa mempersoalkan akibat.

Misalnya Pasal-Pasal 160 (penghasutan), 209 (penyuapan), 247 (sumpah palsu), 362 (pencurian). Pada pencurian misalnya, asal saja sudah dipenuhi unsur-unsur dalam Pasal 362 KUHP, tindak pidana pencurian sudah terjadi dan tidak dipersoalkan lagi, apakah orang yang kecurian itu merasa rugi atau tidak.

2. Tindak Pidana Materil

Tindak pidana materil adalah tindak pidana yang perumusannya diberatkan pada akibat yang dilarang, dengan kata lain, bahwa tindak pidana materil adalah tindak pidana yang baru dianggap telah terjadi, atau dianggap telah selesai apabila akibat yang dilarang itu telah terjadi. Delim materil, yang selain tindakan yang terlarang dilakukan, masih harus ada akibatnya yang timbul karena tindakan itu, baru dapat dikatakan telah terjadi tindak pidana tersebut sepenuhnya.

Misalnya : Pasal-Pasal 187 (pembakaran dan sebagainya), 338 (pembunuhan), 378 (penipuan), harus timbul akibat-akibat secara beruntun yakni, kebakaran, matinya korban, pemberian suatu barang.

G. KERANGKA PEMIKIRAN

Berdasarkan latar belakang pemikiran dan landasan teoritis yang dikemukakan dalam tinjauan pustaka, dapat dilihat bahwa tindak pidana korupsi tergolong *extraordinary crimes*, maka dari itu perlunya

langkah-langkah strategis untuk memberantasnya khususnya masalah pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Upaya tersebut diatur pada Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Conventions Against Corruption* (UNCAC), Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara dan Undang-Undang Nomor. 8 tahun 2010 tentang pencucian uang,

Variabel bebas (*independent variable*) adalah variable yang menggambarkan secara deskriptif mengenai upaya pengembalian kerugian keuangan Negara dan factor-faktor yang menjadi hambatan dalam pengembalian kerugian keuangan negara, yang dikaji dalam penelitian ini terdiri dari dua variable utama yaitu: (1) bagaimanakah upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. (2) factor-faktor apasaja yang menjadi hambatan dalam pengembalian kerugian keuangan Negara.

Indikator-indikator variabel yang akan dikaji dari indikator-indikator variable yang dikaji dari upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi di fokuskan dengan tiga alternatif kebijakan

yaitu *Administration Recovery*, *Criminal Recovery*, *Civil Recovery*, Sedangkan indikator-indikator variable yang dikaji dari factor yang menajadi hambatan dalam pengembalian kerugian keuangan Negara dalam tindak pidana korupsi di fokuskan pada peraturan-peraturan dan putusan pengadilan. Dengan ketiga langkah-langkah tersebut maka aparat penegak hukum bisa lebih aktif lagi dalam menangani tindak pidana korupsi khususnya mengenai pengembalian kerugian keuangan negara. Penulis ingin mengetahui dalam ketiga langkah-langkah tersebut, seperti yang dipaparkan diatas, langkah-langkah manakah yang optimal digunakan oleh para penegak hukum dalam upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi.

Yang menjadi variable terikat (*dependent variabel*) dalam penelitian ini adalah optimalisasi pengembalian kerugian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi dengan mengacu pada variable bebas.

H. SKEMA PEMIKIRAN

I. DEFINISI OPERASIONAL

- Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban yang bernilai uang, mencakupi seluruh kekayaan negara baik berupa uang atau barang atau perusahaan yang di kelolah oleh negara. Dengan harapan pelaksanaan hak dan kewajiban terpenuhi dengan baik.
- Kerugian Keuangan Negara adalah ruginya negara yang dilakukan oleh para pengendali hak dan kewajiban dengan melakukan kecurangan atau penyalagunaan kewenangan yang berdampak ruginya negara.
- Tindak pidana adalah suatu perbuatan dimana perbuatan tersebut memenuhi unsur melawan hukum yang timbul akibat kesalahan atau kelalaian dan dapat dipertanggung jawabkan.
- Korupsi adalah suatu perbuatan curang, suap, penggelapan, penyalagunaan kewenangan,dll yang dapat merugikan keuangan negara.
- *Criminal Recovery* adalah pengembalian asset hasil korupsi yang dilakukan melalui jalur pidana
- *Civil Recovery* adalah pengembalian asset hasil korupsi yang dilakukan melalui jalur perdata
- *Administration Recovery* adalah pengembalian asset hasil korupsi yang dilakukan melalui jalur administrasi