

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada dasarnya dalam suatu negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) mewajibkan masyarakatnya untuk taat pada apa yang diatur dalam hukumnya masing-masing, namun di Indonesia hal tersebut masih jauh dari harapan bahkan hukum terkadang dijadikan sebagai alat bagi penguasa untuk melindungi kepentingannya serta menjustifikasi suatu tindakan yang jelas-jelas bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Keuangan negara merupakan inti sari dalam pembangunan dan perekonomian suatu negara.

Hak ekonomi yang dijamin oleh konstitusi atau UUD 1945, adalah yang berkaitan dengan hak pekerja dan penghidupan yang layak. Hak ini berkaitan juga dengan kebijakan perekonomian, perlindungan fakir miskin, kesejahteraan lahir batin bagi rakyat, hak memperoleh pendidikan dan sebagainya. Tidak terpenuhinya hak-hak ini antara lain karena semakin merebaknya praktik korupsi dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat.¹ Kerugian keuangan negara berkaitan dengan pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 UU PTPK yang menyebutkan bahwa salah satu yang harus dipenuhi dalam mengungkapkan terjadinya tindak pidana korupsi adalah dapat merugikan

¹ Rudi Pardede, *Proses Pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi*, Genta, Pekanbaru, 2015 hlm113, lihat juga Chaerudin, dkk, *Tindak Pidana Korupsi*. PT. Refika Aditama. Bandung, 2008, hlm 1

keuangan negara atau perekonomian negara. Hal-hal yang dapat merugikan keuangan negara antara lain:²

- a. Perbuatan manusia, perbuatan yang sengaja dan tidak disengaja seperti karena kelalaian, kealpaan, kesalahan atau ketidakmampuan, serta pengawasan terhadap penggunaan keuangan negara yang tidak memadai
- b. Kerugian keuangan negara karena adanya pengguntingan uang (sinering), gejolak moneter yang mengakibatkan turunnya nilai uang sehingga menaikkan jumlah kewajiban negara.

Pengembalian kerugian negara dilakukan melalui berbagai instrumen salah satunya melalui instrumen pidana dengan cara penjatuhan membayar uang pengganti, cara ini bertujuan untuk memisahkan terpidana korupsi (koruptor), karena jumlah kerugian negara yang dikorupsi harus diganti, apalagi jika dijatuhi pidana denda sehingga harta terpidana akan terkuras selain dari harta yang dikorupsi. Namun dalam pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, memberikan toleransi bahwa jika terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya, dan pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan. Seperti putusan Nomor 04/Pid.Sus-TPK/2019/PN Mdn³

Masalah korupsi bukan lagi masalah baru dalam persoalan hukum dan ekonomi bagi suatu negara. Korupsi telah menyerap dan menyelinap dalam berbagai

²*Ibid.* hlm 109, lihat juga Abdul Latief, *Hukum administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm226

³*Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Pengadilan Negeri Medan*

bentuk, atau modus operandi sehingga menggerogoti keuangan negara, perekonomian negara dan merugikan kepentingan masyarakat.⁴ Dalam menangani kasus korupsi Indonesia lebih cenderung mengutamakan pada penghukuman terhadap pelaku tindak pidana korupsi dari pada pengembalian kerugian negara.⁵ Hal tersebut dterlihat dalam pidana subsidair yang selama ini tidak mengandung ukuran yang konsisten antara satu perkara dengan perkara lain, sehingga disparitas yang lebar berpotensi menimbulkan pilihan bagi terpidana untuk memilih tambahan pidana ketimbang mengembalikan uang negara yang dikorupsi.⁶

Disparasi⁷ yang terjadi di Indonesia memperlihatkan bahwa penjatuhan denda dalam jumlah besar tidak serta merta diikuti dengan penjara pengganti dalam kurung waktu yang sepadan dengan nilai denda. Begitu pula sebaliknya, jika denda yang dijatuhkan cukup besar namun pidana penjara pengganti yang ditetapkan tidak seimbang, bahkan lebih kecil dari putusan yang lain.

Beberapa contoh putusan Tindak Pidana Korupsi yang menunjukkan ketidaksebandingan antara denda dengan pidana subsidair yang dijalani, seperti terlihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1. Ketidaksebandingan Denda dengan Pidana Pengganti Kurungan

NO.	PUTUSAN	DENDA	PIDANA PENGGANTI
1.	Nomor 04/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Mdn	Rp 50.000.000,-	3 bulan

⁴ Rudi Pardede, *Op.cit*, hlm113, lihat juga Abdi Hamzah, *Korupsi Di Inonesia Masalah dan Pencegahannya*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm 2.

⁵ Abd Razak Musahib, “Pengembalian Keuangan Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi”, Volume 3 Nomor 1, Januari 2015 hlm 3

⁶ Ade Mahmud, “Problematika Asset Recovery dalam Pengembalian Kerugian Negara” Volume 11 Nomor 3, Desember 2018 hlm 363

⁷ Disparasi adalah kebebasan yang diberikan Undang-Undang kepada hakim untuk memutus perkara sesuai dengan ketentuan walaupun putusan tersebut bisa saling berbeda antara satu perkara dengan perkara yang lain. Bersumber dari <https://m.hukumonline.com>, tgl 20 Desember 2016

2.	Nomor 05/Pid.Sus-TPK/2017/PN.Mdn	Rp 50.000.000,-	3 bulan
3.	Nomor 02/Pid.Sus.TPK/2017/PN.Mdn	Rp 50.000.000,-	2 bulan
4.	Nomor 11/Pid.Sus-TPK/2017/PN.Mdn	Rp 50.000.000,-	1 bulan
5.	Nomor 04/Pid.Sus-TPK/2019/PN Mdn	Rp 200.000.000,-	1 bulan
6.	Nomor 07/Pid.Sus-TPK/PN>Mdn	Rp 50.000.000,-	2 bulan

Sumber: Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Pengadilan Negeri Medan.

Berkaitan dengan tabel diatas, terlihat adanya ketidak sebandingan antara denda dengan pidana subsidair yang dijalani. Akibat tersebut berdampak terhadap keuangan negara dimana denda yang seharusnya dibayar dapat digantikan dengan pidana pengganti berupa penjara maupun kurungan. Persoalannya negara akan tetap membiaya terpidana sampai hukuman terpidana selesai dilaksanakan. Dalam keadaan ini keuangan negara yang seharusnya bertambah dari denda yang telah jatuhkan justru menghabiskan lebih banyak biaya untuk menjalankan hukuman yang telah dijatuhkan kepada terpidana.

Dalam perspektif hukum pidana, tindak pidana korupsi tergolong sebagai bentuk kejahatan yang sangat berbahaya, baik terhadap masyarakat maupun bangsa dan negara. Kerugian keuangan negara dan perekonomian negara adalah akibat nyata yang menjadi dasar pembenaran dilakukannya kriminalisasi terhadap bentuk korupsi dalam kebijakan perundang-undangan pidana⁸

⁸ H. Elwi Danil, *Korupsi KonsepTindak Pidana Dan Pemberantasannya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2012 lihat juga Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan*, (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, UI 1998)

Berdasarkan latar belakang diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PROSES PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA AKIBAT TINDAK PIDANA KORUPSI (Studi di Kejaksaan Negeri Medan)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas sebagaimana yang telah penulis jelaskan, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana peranan jaksa dalam proses pelaksanaan pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi?
2. Apakah faktor-faktor penghambat proses pelaksanaan pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui peranan jaksa dalam proses pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat proses pelaksanaan pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang hendak dicapai, maka penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat dalam pendidikan baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Secara Teoritis

Secara teoritis manfaat penelitian ini adalah:

- a. Memberikan sumbangan pemikiran untuk mengembangkan hukum pidana tentang tindak pidana korupsi.
- b. Sebagai referensi pada penelitian yang berhubungan dengan proses pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi.

2. Secara Praktis

Secara praktis manfaat penelitian ini adalah dapat menambah pengetahuan dan sumbangan pemikiran terkhusus pada penegak hukum di Indonesia tentang proses pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi

3. Manfaat Bagi Penulis.

Manfaat penelitian bagi Penulis adalah sebagai salah satu syarat dalam penyelesaian perkuliahan untuk memperoleh gelas Sarjana di Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan, dan sebagai penambahan pengetahuan tentang proses pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pengembalian Kerugian Negara

1. Pengertian Kerugian

Sesuai dengan wilayah hukum, pemikiran tentang kerugian keuangan negara pasti berbeda-beda. Hukum perdata termasuk ranah hukum *privat*, sedangkan hukum Administrasi Negara dan hukum Pidana masuk pada ranah hukum *Publik*. Menurut Hukum Perdata pemikiran tentang kerugian bersumber dari wanprestasi dan perbuatan melawan hukum. Kerugian dalam wanprestasi adalah keadaan dimana pihak tidak melaksanakan prestasinya, maka dimungkinkan timbulnya kerugian, akibat dari kerugian tersebut dilakukan penggantian biaya kerugian dan bunga karena tidak dipenuhinya suatu perikatan:⁹. Sedangkan kerugian dalam perbuatan melawan hukum adalah kerugian yang ditimbulkan orang lain dengan adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan perbuatan. Berbeda pula dengan kerugian negara yang timbul karena keadaan diluar kemampuan manusia (*force majeure*), dimana kerugian tersebut tidak dapat dituntut.

Menuru Hukum Pidana kerugian negara tertuang dalam Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 Junto Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pasal 2 dan pasal 3 yang menyebutkan bahwa:

⁹ Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Salemba Empat, Jakarta, hlm 78-79

Pasal 2

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

Pasal 3

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalagunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

Dalam kedua pasal tersebut terdapat unsur yang sama, yaitu “yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.”¹⁰ Dengan kedua pasal tersebut tampak jelas pengertian kerugian keuangan negara. Kerugian keuangan negara adalah perbuatan secara melawan hukum dan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan negara, artinya akibat perbuatan tersebut dimungkinkan dapat merugikan keuangan negara. Namun kedua pasal tersebut tidak memberikan kepastian, sehingga sulit bagi penegak hukum untuk memberikan batasan apa yang dimaksud dengan kerugian keuangan negara. Oleh karena itu, tidak heran jika tidak begitu banyak atau langkah adanya putusan pengadilan yang didalam pertimbangan hukumnya memuat dengan jelas pembuktian adanya unsur “merugikan keuangan negara”.¹¹

Menurut Hukum Administrasi nilai kerugian yang dituntut sebesar kerugian yang terjadi tidak boleh lebih atau kurang, sifat kerugiannya adalah nyata, pasti dan telah terjadi. Sedangkan undang-undang korupsi, nilai kerugian yang dituntut

¹⁰ Efi Laila Kholis, *Pembayaran Uang Pengganti Dalam Perkara Korupsi*, Solusi Publishing, Jakarta, 2010, hlm 67

¹¹ Theodorus M. Tuanakott, *Op.cit*, hlm 264, lihat juga Baharuddin Lopa, Moh Yamin, *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Kipas Putih Aksara, Jakarta, 1977, hlm 19

maksimum sebesar kerugian yang terjadi. Sifat kerugiannya adalah yang terjadi dan berpotensi terjadi¹² Merugikan negara memiliki arti bahwa suatu tindakan yang dapat merugikan keuangan negara. Terdapat dua jenis kerugian negara yaitu kerugian negara yang sifatnya nyata atau tangible dan pasti jumlahnya serta kerugian negara yang sifatnya dapat merugikan keuangan negara.

Buku petunjuk Badan Pemeriksaan Keuangan memberikan definisi mengenai kerugian negara yaitu “berkurangnya kekayaan negara yang disebabkan oleh suatu tindakan melanggar hukum/kelalaian seseorang dan/atau disebabkan suatu keadaan diluar dugaan dan di luar kemampuan manusia (*force majeure*)”.¹³ Konsep kerugian negara merupakan suatu kerugian yang terjadi karena sebab perbuatan, yaitu perbuatan melawan hukum atau penyalagunaan wewenang. Terjadinya kerugian negara disebabkan dilakukannya perbuatan yang dilarang oleh hukum baik dilakukan oleh orang-perorangan, korporasi, atau pejabat.

Dari pengertian diatas dapat dikemukakan bahwa unsur-unsur kerugian negara yaitu:

- a. Kerugian negara merupakan kekurangan keuangan negara berupa uang, surat berharga, dan barang milik negara;
- b. Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya;

¹² Efi Laila Kholis, *Op.cit*, hlm 68

¹³ *Ibid*, hlm 69

- c. Kerugian tersebut sebagai akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai.¹⁴

Potensi kerugian negara secara normatif dapat ditemukan dari suatu tindakan diskresi para pejabat pengelola dan pengguna anggaran keuangan negara. Sehingga tidak heran apabila kasus-kasus korupsi banyak dilakukan para pejabat negara yang memiliki wewenang atau jabatan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

2. Pengembalian Kerugian Negara

Teori pengembalian kerugian negara adalah teori hukum yang menjelaskan sistem hukum pengembalian kerugian keuangan negara 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 dalam masyarakat dalam mencapai kesejahteraan.¹⁵ Pengembalian kerugian negara dilakukan oleh instansi hukum yang berwenang. Salah satu instansi yang memiliki peranan penting dalam pengembalian kerugian tersebut adalah Kejaksaan. Hal ini tercantum dalam pasal 18 Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹⁶ Pengembalian kerugian merupakan proses penanganan aset hasil kejahatan yang dilakukan secara terintegrasi.

¹⁴ Puteri Hikmawati, Jurnal Negara Hukum, *Pengembalian Kerugian Negara Dari Pembayaran Uang Pengganti Tindak Pidana Korupsi Dapatkah Optimal*, Volume 10, Nomor 1, Tahun 2019, hlm 97

¹⁵ A. Djoko Sumaryanto, *Pembalikan Beban Pembuktian Tindak Pidana Dalam Rangka Pengembalian Kerugian Keuangan Negara*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher, 2009, hlm 38

¹⁶ Michael JulniusChristopher Siahaya, *Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Tahap Penyidikan Tindak Pidana Korupsi*, Volume IV, Nomor 2 Tahun 2015

Pengembalian aset negara yang dicuri (*stolen asset recovery*) sangat penting bagi pembangunan negara karena pengembalian aset-aset yang dicuri bertujuan untuk menegakkan supremasi hukum dimana tidak satu orang pun kebal terhadap hukum¹⁷. Ada dua hal yang fundamental berhubungan dengan pengembalian aset (*asset recovery*) yaitu:

1. Menentukan harta kekayaan apa yang harus dipertanggungjawabkan untuk dilakukan penyitaan;
2. Menentukan dasar penyitaan suatu harta kekayaan.¹⁸

Pengembalian kerugian negara dapat dilakukan dengan dua instrumen, yaitu melalui instrumen perdata dan instrumen pidana. Pengembalian kerugian negara melalui instrumen perdata tetap mengikuti ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Kitab Undang-Undang Hukum perdata atau BW. Pengembalian kerugian negara mensyaratkan terlebih dahulu adanya proses pidana. Gugatan perdata dimaksudkan untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat. Adapun syarat dilakukannya gugatan perdata tertuang dalam ketentuan pasal 32, pasal 33, pasal 34 dan pasal 38C Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang

¹⁷ Aliyih Prakarsa, Rena Yulita, jurna Hukum Prioris, *Model pengembalian Aset(asset Recovery) Sebagai Alternatif memulihkan kerugian negara dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi*, Volume 6, Nomor 1 Tahun 2017, lihat juga, Bennadeta Maria Erna, *Peranan Jaksa Dalam Pengembalian Aset Negara, Seminar Nasional OptimilasiKewenangan Kejaksaan Dalam Pengembalian Aaset hasil Korupsi melalui Instrumen Hukum Perdata Payuguban Pasundan, FH Universitas Pasundan*, Bandung 20 Oktober 2013, hlm 2

¹⁸Rudi Pardede, *Op.cit*, hlm113, lihat juga, Chaerudin, dkk, *Tindak Pidana Korupsi*. PT. Refika Aditama. Bandung, 2008, hlm 135, Lihat juga Chairuddin Ismail, *Pidana Harta Kekayaan Suatu Alternarif Kebijakan Hukum Pidana Pemberantasan Korupsi*, Merlyn Press, Jakarta, 2009 hal 269

Perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Tindak pidana korupsi merupakan perbuatan melawan hukum yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Kerugian keuangan negara akibat dari pengelolaan keuangan negara yang menyimpang atau melanggar hukum wajib dikembalikan agar keuangan negara kembali pada keadaan semula untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan negara dalam rangka mencapai tujuan negara.¹⁹ Upaya negara untuk mengembalikan kerugian keuangan negara tersebut telah disiapkan instrumen hukum yang berada dalam konteks hukum pidana. Instrumen hukum pidana yang terkait dengan pengembalian kerugian keuangan negara melalui peradilan adalah Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.²⁰ Baik melalui jalur pidana maupun perdata keduanya memerlukan peran dan fungsi jaksa sebagai penuntut umum dalam jalur pidana dan jaksa sebagai pengacara negara dalam gugatan perdata, yang memiliki pengetahuan yang cukup dengan kinerja yang optimal dengan cara pandang pengembalian kerugian negara.²¹

Upaya pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi berbicara mengenai bagaimana cara penegak hukum dalam upaya menanggulangi kejahatan korupsi khususnya agar amanat Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang salah satunya menganut asas penembalian kerugian negara (*asset*

¹⁹ Andi Muhammad Sofyan, Amiruddin, Jurnal Restorative Justice, *Optimalisasi Pengaturan Hukum Tentang Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Dalam Kasus Tindak pidana Korupsi*, Volumen 3, Nomor 2, Tahun 2019, hlm 122 lihat juga Muh. Djafar Saidi, dkk, 2017, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm 180-181

²⁰ *Ibid* hlm 180-181

²¹ Aliyih Prakarsa, Rena Yulita, *Op.cit*, hlm 43

recovery) dapat terpenuhi.²² Seorang pakar hukum pidana Indriyanto Seno Adji berpendapat bahwa pengembalian kerugian negara akibat hasil korupsi merupakan sistem penegakan hukum yang menghendaki adanya suatu proses peniadaan hak atas aset pelaku dari Negara yang menjadi korban dirugikannya baik kerugian keuangan maupun kerugian aset negara dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti: penyitaan, pembekuan, perampasan baik dalam kompetensi lokal, regional maupun internasional sehingga kekayaan dapat dikembalikan kepada Negara (korban) yang sah.²³

Namun sampai saat ini pengembalian kerugian keuangan negara tidak sebanding dengan uang yang dirorupsikan. Hal demikian terjadi dikarenakan tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai penyitaan atau perampasan harta benda milik terpidana meskipun regulasi pemberantasan korupsi telah tertuang dalam Undang-Undang Pemberantasan tindak pidana Korupsi. Komisi pemberantasan korupsi atau selanjutnya disingkat pula dengan KPK memiliki kewajiban, wewenang dan tugas serta menangani kasus dalam tiga bagian:²⁴

1. Dugaan penyelewengan dana oleh direksi Bank Indonesia
2. Dugaan aliran dana kepada anggota DPR
3. Dugaan aliran dana kepada aparat penegak hukum.

²² Roby Azhari, Jurnal Fakultas Hukum, *pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi (studi Kasus di Kejaksaan Negeri Pelalawan)*, Volume V, Nomor 2, Tahun 2018, hlm 9

²³ Diponegoro Low Journal, *Peranan Kejaksaan Dalam Upaya pengembalian Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi (Studi Di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah)*, Volume 5, Nomor 3, 2016, hlm 3, Lihat juga, Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Penegakan Hukum*, (Jakarta: Diadit Media, 2009) hal 149

²⁴ Theodorus M. Tuanakotta, *Op.Cit*, hlm 53

Sejalan dengan kasus diatas, KPK pula yang nantinya akan menghitung kerugian negara akibat dari perbuatan-perbuatan terdakwa atau koruptor.

Pengaturan hukum pengembalian kerugian keuangan negara mempunyai keberadaan dan urgensi yang sangat penting bagi kelangsungan perekonomian dan kelanjutan pembangunan bangsa secara menyeluruh. Sebab dengan pengembalian kerugian keuangan negara melalui penegakan dan pengaturan hukum dapat membangun perekonomian negara. Optimalisasi penataan pengaturan hukum pengembalian kerugian keuangan negara sangat penting, dalam rangka manajemen pengembalian kerugian keuangan negara yang lebih baik dan profesional agar pengembalian kerugian keuangan negara dapat tertata masuk ke kas negara dengan hasil yang diharapkan.²⁵ Adanya kerugian negara pada sebuah perkara merupakan hal yang sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan. Kerugian negara akan menghambat proses pembanguan perekonomian negara. Sehingga pengembalian kerugian negara harus dilakukan sesamksimal mungkin.

3. Dampak Kerugian Negara

Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.²⁶ Penentuan kerugian keuangan negara yang terjadi hanya sekedar menilai kesesuaian antara besarnya anggaran dan pengeluaran tanpa diikuti dengan penentuan

²⁵ Andi Muhammad Sofyan, Amiruddin, *Op.cit*, hlm 125

²⁶ Theodorus M. Tuanakotta, *Op.Cit*, hlm 112

keuntungan yang diperoleh oleh masyarakat dan dampak penggunaan anggaran tersebut bagi masyarakat.²⁷ Kerugian keuangan negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk²⁸ yang disebut instansi berwenang adalah Badan Pemeriksa Keuangan selanjutnya disebut BPK dan yang disebut instansi akuntan publik adalah kantor akuntan publik, kejaksaan/pengadilan menghitung sendiri.

Sistem hukum pidana dalam proses pemidanaan harus memperhatikan dan mencantumkan dengan jelas dan dengan hitungan yang bisa dinilai adil atas pengenaan sanksi, baik sanksi pidana maupun sanksi tindakan yang jumlah kumulatifnya tidak terlalu berlebih.²⁹ Karena tujuan pemidanaan bukan lagi hanya memberikan efek jera saja melainkan harus melihat kerugian yang akan dialami negara setelah pemidanaan dilakukan. Terpidana yang menjalankan pidananya tentu memiliki hak untuk makan, minum, dan sebagainya, anggaran terhadap terpidana tersebut salah satu bentuk kerugian negara.

4. Faktor-Faktor Terjadinya Kerugian Keuangan Negara

Kerugian negara bukanlah kerugian dalam pengertian di dunia perusahaan/perniagaan, melainkan suatu kerugian yang terjadi karena sebab perbuatan (perbuatan melawan hukum). Kerugian keuangan negara ini dapat terjadi pada 2 tahap, yaitu: pada tahap dana akan masuk pada kas negara dan pada tahap

²⁷Hendra Karianga, Jurnal Pendidikan, *Pertanggungjawaban Kerugian Negara Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Volume 16, Nomor 1, Tahun 2018, hlm 32

²⁸ Lihat Pasal 32 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (TIPKOR)

²⁹ T. J. Gunawan, *Konsep Pemidanaan Berbasis Nilai Kerugian Ekonomi*, Kencana, Jakarta, 2018, hlm 124

dana akan keluar dari kas negara. Pada tahap dana yang akan masuk ke kas negara kerugian bisa terjadi melalui:

- Konspirasi pajak
- Konspirasi denda
- Konspirasi pengembalian kerugian negara
- Penyeludupan

Sedangkan pada tahap dana akan keluar dari kas negara kerugian terjadi akibat:

- *Mark up*
- Korupsi
- Pelaksanaan kegiatan yang tidak sesuai dengan program, dll.³⁰

Tindakan kecurangan (*fraud*) merupakan kasus yang banyak terjadi di Indonesia. Perbuatan ini mengakibatkan kerugian bagi keuangan negara Indonesia. Kecurangan dapat terjadi karena beberapa hal. Ada tiga hal yang menyebabkan seseorang melakukan kecurangan yang berakibat merugikan negara, yaitu adanya tekanan, kesempatan, serta rasionalisasi atas keserakahan seseorang. Faktor-faktor ini dapat mendorong seseorang untuk melakukan kecurangan yang mengakibatkan kerugian negara.³¹ Tindakan kecurangan yang dimaksud adalah tindak pidana korupsi yang menghambat pembangunan perekonomian negara dan memiskinkan rakyat.

Ada beberapa cara terjadinya kerugian keuangan negara menurut Yunus Husein, yaitu kerugian keuangan negara yang terkait dengan berbagai transaksi :

³⁰ A. Djoko Sumaryanto, *Op.cit*, hlm 39

³¹ Candra Ayu Astuti, Anis Chariri, *Journal Of Accounting, Penentuan Kerugian Keuangan Negara Yang Dilakukan Oleh BPK dalam tindak Pidana korupsi*, Volume 4, Nomor 3, Tahun 2015, hlm 6

transaksi bararang dan jasa, transaksi yang terkait dengan utang piutang dan transaksi yang terkait dengan biaya dan pendapatan. Beberapa kemungkinan peristiwa yang dapat merugikan keuangan negara:³²

1. Terdapat pengadaan barang-barang dengan harga yang tidak wajar karena jauh diatas harga pasal, sehingga dapat merugikan keuangan negara sebesar selisih harga pembeli dengan harga pasar atau harga yang sewajarnya
2. Harga pengadaan barang dan jasa wajar. Wajar tetapi tidak sesuai dengan spesifikasi barang dan jasa murah, tetapi kualitas barang dan jasa tidak baik dan dapat mengakibatkan kerugian negara
3. Terdapat transaksi yang memperbesar utang negara secara tidak wajar, sehingga dapat dikatakan merugikan keuangan negara karena kewajiban negara untuk membayar utang semakin besar
4. Piutang negara berkurang secara tidak wajar, dan dapat merugikan keuangan negara
5. 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 (*ruiislag*)
6. Memperbesar biaya instansi atau perusahaan. Hal ini dapat terjadi karena pemborosan maupun dengan cara lain, seperti membuat biaya fiktif. Dengan biaya diperbesar, keuntungan perusahaan yang menjadi obyek pajak semakin kecil

³² A. Djoko Sumaryanto, *Op.cit*, 39-40, lihat juga, Yunus Husein, *Kerugian negara Dalam Tipikor*, Koran Seputar Indonesia, 28 Mei 2008 h.7

7. Hasil penjualan dilaporkan lebih kecil dari penjualan sebenarnya, sehingga mengurangi penerimaan resmi sebuah perusahaan.

B. Tinjauan Umum Tentang Tindak Pidana Korupsi

1. Pengertian Tindak Pidana

Istilah tindak pidana sebagai terjemahan *strafbaar feit*. Istilah ini banyak dipergunakan dalam undang-undang tindak pidana khusus. Istilah tindak pidana menunjukkan pengertian gerak-gerik jasmani seseorang. Hal-hal tersebut terdapat juga seseorang untuk tidak berbuat, akan tetapi dengan tidak membuatnya dia telah melakukan tindak pidana.³³ Perlu diperhatikan bahwa bidang hukum pidana kepastian hukum atau *lex certa* merupakan hal yang esensial, dan ini telah ditandai oleh asas legalitas pada pasal 1 ayat (10) KUHP. Perumusan tindak pidana juga diharapkan memenuhi ketentuan kepastian hukum itu, walaupun sebenarnya hak itu tidak mungkin sepenuhnya.³⁴

Menurut Pompe tindak pidana secara reoritis dapat dirumuskan sebagai “suatu pelanggaran norma (gangguan terhadap tertib hukum) yang dengan sengaja atau tidak disengaja telah dilakukan seorang pelaku, dimana penjatuhan hukuman terhadap pelaku tersebut adalah perlu demi terpeliharanya tertib hukum dan terjaminnya kepentingan umum”. Selanjutnya dikatakan oleh Pompe bahwa menurut hukum positif kita, suatu tindak pidana itu sebenarnya adalah tidak lain dari pada suatu

³³ Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, RajaGrafindo Persada, Depok, 2017, hlm 49

³⁴ *Ibid*, hlm 54-55

tindakan yang menurut suatu rumusan undang-undang telah dinyatakan sebagai suatu tindakan yang dapat dihukum.³⁵

Perbuatan pidana dikebal dengan beberapa istilah seperti tindak pidana, peristiwa pidana, dan delict. Pidana adalah nestapa yang dikenakan oleh negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan Undang-undang, sengaja agar dirasakan sebagai nestapa.³⁶ Perbuatan atau tindakan bukan hanya berbentuk positif, artinya melakukan sesuatu atau berbuat sesuatu yang dilarang, dan berbentuk negatif, artinya tidak berbuat sesuatu yang diharuskan.³⁷ Dari pengertian diatas dapat diartikan bahwa tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh undang-undang yang memiliki sanksi apabila perbuatan tersebut dilakkan.

Tindak pidana juga merupakan salah satu bentuk dari “perilaku menyimpang” yang selalu ada dan melekat pada tiap bentuk masyarakat, sehingga tidak ada masyarakat yang sepi dari tindak pidana. Perilaku menyimpang tersebut merupakan suatu ancaman yang nyata atau ancaman terhadap norma-norma sosial yang mendasari kehidupan atau ketentuan sosial.³⁸ Loebby Loqman juga menyatakan bahwa suatu tindak pidana harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

a. Perbuatan manusia baik aktif maupun pasif

³⁵ Rudi Pardede, *Op.cit*, hlm 11, lihat juga Pompe *Wetboek Van Het Ned Strafrecht* dalam Andi Hamza, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, 2008, hlm 9

³⁶ Djoko Prakoso, *Hukum Penitensier Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm 1, lihat juga Edy Damian, *The Rule of Law danPraktek-Praktek Penahanan di Indonesia*, Bndung, Penerbit Alumni, 1970 hlm 87

³⁷ Teguh Prasetyo, *Op.cit*, hlm 55

³⁸ Supriyadi, *Jurnal Mimbar Hukum, Penetapan Tindak Pidana Sebagai Kejahatan Dan Pelanggaran Dalam Undang-Undnag Pidana Khusus*, Volume 27, Nomor 3, Tahun 2015, hlm 390, lihat juga Barda Nawawi Arief, 2010, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Genta Publishing Yogyakarta, hlm 11, Pernyataan ini menyitir dari pendapatnya Saporinah Sadli yang mengemukakan lebih lanjut yang dimaksud dengan “perilaku menyimpang” adalah” tingkah laku yang dinilai menyimpang dari aturan-aturan normatif yang berlaku”.

- b. Perbuatan itu dilarang dan diancam dengan undang-undang
- c. Perbuatan itu melawan hukum
- d. Perbuatan itu dapat dipersalahkan dan
- e. Pelakunya dapat dipertanggungjawabkan

Sehingga suatu peristiwa hukum dapat dinyatakan sebagai peristiwa pidana apabila memenuhi unsur *obyektif* dan unsur *subyektif*.

Berdasarkan pasal 1 ayat (1) KUHP menghendaki penentuan tindak pidana hanyalah berdasarkan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan *nullum delictum nulla poena sine praevialege poenali*. Sekalipun dalam rancangan KUHP prinsip ini sedikit banyak disimpangi, tetapi penentuan tindak pidana berdasarkan peraturan perundang-undangan masih merupakan inti ketentuan tersebut. Dengan demikian dapat dikatakan “*nullum delictum nulla poena sine praevialege poenali*” merupakan prinsip utama dari asas legalitas sehingga penyimpangannya sejauh mungkin dihindari.³⁹

Tidak hanya sampai pada pengertian tindak pidana saja, kita juga perlu memahami unsur-unsur tindak pidana dan jenis-jenis tindak pidana tersebut. Adapun yang menjadi unsur dan jenis tindak pidana adalah sebagai berikut:

1. Unsur-Unsur Tindak Pidana

³⁹ Septa Candra, Jurnal Hukum Prioris, *Perumusan Ketentuan Pidana Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Volume 3, Nomor 3, Tahun 2013, hlm 114, lihat juga Eddy. O. S. Hiariej, *Asas Legalitas dan Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana* (Jakarta: Erlangga, 2009) hlm 9, lihat juga Pasal 1 ayat (3) KUHP membuka kemungkinan perbuatan –perbuatan lain yang tidak dinyatakan sebagai tindak pidana oleh peraturan perundang-undangan, tetapi dinyatakan sebaliknya menurut hukum yang hidup, tetapi diakui keberadaannya.

Tindak pidana memiliki dua unsur, yakni unsur obyektif dan unsur subyektif. Unsur obyektif memiliki pengertian bahwa unsur-unsur yang melekat pada perbuatan berupa:

- a. Perbuatan manusia
- b. Suatu akibat perbuatan
- c. Keadaan (*omstandingheigheidn*)

Unsur subyektif artinya adalah unsur-unsur yang melekat pada diri pelaku (subyekrif) tindak pidana, dapat berupa:⁴⁰

- a. Salah (*Schuld*) baik kesengajaan (*opzet*) maupun kelalaian (*culpa*)
- b. Keadaan jiwa yang dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya (*toerekeningvatbaarheid*)
- c. Predikat, contoh: PNS, Pejabat, ibu dan sebagainya

2. Jenis-Jenis Tindak Pidana

Dari uraian sebelumnya yang memberikan pengertian tindak pidana tentunya juga perlu kita ketahui jenis-jenis tindak pidana. Adapun yang jenis-jenis tindak pidana adalah sebagai berikut:

- a. Tindak pidana umum ialah suatu perbuatan pidana yang pengaturannya terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
- b. Tindak pidana khusus, pengaturan dalam KUHP tidak begitu lengkap dan tidak sesuai lagi dengan kondisi yang ada sehingga adanya aturan lain guna

⁴⁰ Rudi Pardede, Op.cit, hlm 12, lihat juga Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana*, Kencana Pernada Media Group, Jakarta 2014 hlm 40

mengatasi masalah yang ada. Maka tindak pidana khusus adalah tindak pidana yang pengaturannya diatur diluar KUHP.

2. Pengertian Tindak Pidana Korupsi

Istilah korupsi berasal dari satu kata dalam bahasa Latin yakni *corruptio* atau *corruptus* yang disalin keberbagaibahasa. Misalnya disalin dalam bahasa Inggris menjadi *corruption* dan dalam bahasa Prancis menjadi *corruption* dalam bahasa Belanda disalin menjadi istilah *coruptie* (*koruptie*). Dari bahasa itulah lahir kata korupsi dalam bahasa Indonesia.⁴¹ Secara harfiah istilah tersebut berarti segala macam perbuatan yang tidak baik, seperti yang dikatakan Andi Hamzah sebagai kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah.⁴²

Menurut Poerwadarminta dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia: “Korupsi ialah perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya”. Ditegaskan lagi menurut Gunnar Myrdal

“The Problem is of vital concern to the government of South Asia, because the habitual practice of bribery and dishonesty pavers the way for an authoritarian regime which justifies itself by the disclosures of corruption has regularly been advance as a main justification for military take overs”

Masalah itu merupakan suatu yang penting bagi pemerintah di Asia Selatan karena kebiasaan melakukan penyuapan dan ketidakjujuran

⁴¹ Adam Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm 1, lihat juga Andi Hamzah, (i), 1991. *Korupsi di Indonesia*, penerbit Sinar Grafika, Jakarta, hlm 7

⁴²*Ibid*, hlm 1, lihat juga S. Wojowasito, 1999, *Kamus Umum Belanda Indonesia*, penerbit Pt ihtiar baru, Jakarta, hlm 128

*membuka jalan membongkar korupsi dan tindakan-tindakan penghukuman terhadap pelanggar.*⁴³

Secara yuridis, pengertian tindak pidana korupsi terdapat korupsi terdapat dalam pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 31 tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan tindak Pidana Korupsi. Dalam ketentuan pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa tindak pidana korupsi adalah:⁴⁴

“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara”

Istilah korupsi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia baru dikenal kali pertama dalam Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat tanggal 16 April 1958 No. Prt/Peperpu/013/1958 (BN No. 40 Tahun 1958) yang diberlakukan pula bagi penduduk dalam wilayah kekuasaan angkatan laut melalui Surat Keputusan Kepala Staf Angkatan Laut No. Prt/Z.1/I/7 tanggal 17 April 1958. Peraturan ini memuat peraturan perundang-undangan mengenai korupsi yang pertama kali di Indonesia. Dalam pasal 1 Peraturan Penguasa Perang Pusat AD tersebut perbuatan korupsi dibedakan menjadi dua, yakni:⁴⁵

1. Perbuatan korupsi pidana, yaitu Kejahatan kejahatan yang tercantum dalam pasal 41 sampai dengan 50 Peraturan Penguasa Pusat dan dalam pasal 209, 210, 418, 419, dan 420 KUHP

⁴³ Jur. Andi Hamzah, *pemberantasan korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, RajaGrafindo persada, Jakarta, 2008, hlm 5-8, lihat juga Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, 1976, lihat juga, Gunnar Myrdal, *Asian Drama, an Inquiry into the Property of Nations*, (Penguin Books Australia Ltd, 1977), hlm 166

⁴⁴ Rudi Pardede, *Op.cit*, hlm 16

⁴⁵ Jur. Andi Hamzah, *Op.cit*, hlm 2-3

2. Perbuatan korupsi lainnya, yaitu perbuatan seseorang yang dengan atau karena perbuatan yang melawan hukum yang memperkaya diri sendiri atau orang lain dan suatu badan yang merugikan keuangan negara atau daerah.

Berkaitan dengan pengertian diatas, tindak pidana korupsi mengandung unsur-unsur sebagai berikut: bentuk dari tindak pidana korupsi adalah tindak pidana yang dimuat dalam pasal-pasal UU No. 31/1999 yang diubah dengan UU No. 20/2001 tentang Pemberantasan tindak Pidana Korupsi. Rumusan tersebut mengandung unsur-unsur tertentu, unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut:⁴⁶

- a. Memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi
Memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi dirumuskan dalam pasal 2 UU TPK.
- b. Secara melawan hukum
Sifat melawan hukum dijelaskan oleh penjelasan pasal 2 ayat (1) yakni “yang dimaksud dengan secara melawan hukum dalam pasal ini mencakup perbuatan tercela yang tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat.
- c. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara
Yang dimaksud dengan merugikan keuangan negara atau perekonomian negara adalah berkurangnya kekayaan negara yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak diterimanya sebagian atau seluruh pendapatan yang menguntungkan keuangan negara.

⁴⁶ Adam Chazawi, Op.cit, hlm 25-52

Setiap perbuatan tindak pidana tentunya memiliki pemeran dalam perbuatan tersebut yang disebut subjek. Dalam *Memorie van Toelichting* Pasal 51 Ned. W.v.S (Pasal 59 KUHP) dinyatakan sebagai berikut.

“Suatu *stafbaar feit* hanya dapat diwujudkan oleh manusia, dan fiksi tentang badan hukum tidak berlaku dibidang hukum pidana.”

Pemidanaan dijatuhkan hanya terhadap orang bersumber kepada hukum Romawi yang dibawa Prancis ke Belanda ketika berlakunya hukum kuno (*oudvaderlandsrecht*) dikenal lembaga pertanggungjawaban kolektif sesuai sifat dengan sifat masyarakat masih bersifat kolektivistis.⁴⁷ Dikatakan sebagai subyek hukum tentunya harus mampu bertanggungjawab, mampu bertanggungjawab yang dimaksud adalah: mampu membedakan antara perbuatan yang baik dan buruk yang sesuai dengan hukum dan yang melawan hukum dan mampu menentukan kehendaknya menurut keinsyafan tentang baik dan buruknya perbuatan tersebut.⁴⁸

Subyek hukum berdasarkan pasal 1 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi adalah sebagai berikut:⁴⁹

1. Korporasi adalah kumpulan orang atau badan atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.
2. Pegawai negeri adalah meliputi:
 - a. Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang kepegawaian;

⁴⁷ Jur. Andi Hamzah, *Op.cit*, hlm 79-80, lihat juga, A. Zainal Abidin, et.al, *Hukum Pidana*, (Makassar: Taufiq, 1962), hlm 14

⁴⁸ Martiman Prodjohamidjojo, *Penerapan Pembuktian Terbalik Dalam Delik Korupsi (UU No. 31 Tahun 1999)*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hlm 30

⁴⁹ Rudi Pardede, *Op.cit*, hlm 33

- b. Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab undang-Undang Hukum Pidana
 - c. Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah;
 - d. Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.
3. Setiap orang adalah perorangan atau termasuk korporasi.

3. **Pemidanaan Tindak Pidana Korupsi**

Secara tradisional perkembangan teori pemidanaan digambarkan suatu perubahan pemikiran yang dimulai dari teori retributif hingga resosialisasi dan restoratif. Terdapat dua aliran besar yang mendominasi pemidanaan yaitu aliran utilitarian dan aliran retributif. Aliran utilitarian berasal dari falsafah utilitarian yang berfokus pada kedayagunaan hukum pidana ke masa depan. Tujuan pemidanaan seperti pencegahan dianggap sebagai pandangan dari aliran ini. Aliran retributif mengandaikan pemidanaan sebagai ganjaran negatif terhadap perilaku menyimpang yang dilakukan oleh warga masyarakat sehingga pandangan ini hanya melihat pemidanaan hanya sebagai pembalasan terhadap kesalahan yang dilakukan atas dasar tanggungjawab moralnya masing-masing.⁵⁰

Dalam kajian prespektif sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) di Indonesia dikenal adanya lima instansi yang merupakan subsistem peradilan pidana. Menurut M. Sholehuddin filsafat pemidanaan mempunyai dua fungsi utama. Pertama,

⁵⁰*Ibid*, hlm 65-66

fungsi fundamental, yaitu sebagai landasan dan asas normatif atau kaidah yang memberikan pedoman, kriteria atau paradigmat terhadap masalah pidana dan pemidanaan. Kedua, fungsi teori, filsafat pemidanaan berfungsi sebagai teori yang mendasari dan melatarbelakangi setiap teori-teori pemidanaan.⁵¹ Adapun teori-teori tersebut adalah sebagai berikut:

a. Teori Pembalasan

Pada dasarnya teori pembalasan dibedakan atas corak subyektif yang pembalasannya ditunjukkan pada kesalahan si pembuat karena tercelah dan corak obyektif yang pembalasannya ditujukan sekedar pada perbuatan apa yang telah dilakukan orang yang bersangkutan.

b. Teori Tujuan

Timbulnya teori tujuan ini memberikan dasar pemikiran bahwa dasar hukum dari pidana adalah terletak pada tujuan pidana itu sendiri.

c. Teori Gabungan

Keberatan-keberatan terhadap teori pembalasan dan teori tujuan dapat menimbulkan aliran ketiga yang mendasarkan pada jalan pikiran bahwa pidana henfaknya didasarkan atas tujuan unsur-unsur pembalasan dan mempertahankan ketertiban masyarakat yang diterapkan secara kombinasi dan menitikberatkan pada salah satu unsurnya tanpa menghilangkan unsur yang ada.⁵²

⁵¹ Luh Rina Apriani, Jurnal Yudisial, *Penerapan Filsafat Pemidanaan Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Volume III, Nomor 01, 2010, hlm 8

⁵² . Djoko Sumaryanto, *Op.cit*, hlm 112

Jenis-jenis pidana yang dikenal dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pasal 18 (1) memuat:

1. Perampasan barang bergerak yang berwujud atau tidak berwujud atau barang yang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana dimana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula harga dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut
2. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi
3. Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk paling lama 1 (satu) tahun
4. Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian tertentu yang telah atau dapat diberikan oleh pemerintah kepada terpidana⁵³

4. Akibat Tindak Pidana Korupsi

Korupsi bagaimanapun cara dilakukannya, siapapun pelakunya, dan alasan apapun yang mendasarinya pasti memiliki ciri khas. Tindak pidana korupsi tentunya tidak terlepas dari uang dan negara. Salah satu unsur yang terdapat dalam tindak pidana korupsi adalah kerugian negara. Uang milik negara yang diambil oleh para koruptor yang digunakan secara pribadi atau bersama-sama harus dikembalikan lagi kepada negara. Secara faktual tidak dapat dibantah bahwa korupsi memiliki daya

⁵³ Rudi Pardede, *Op.cit*, hlm 70

hancur yang luar biasa pada aspek kehidupan bangsa dan negara. Berikut akan dikemukakan beberapa dampak yang ditimbulkan korupsi:⁵⁴

1. Bidang Ekonomi, kehancuran yang timbul pada bidang ekonomi, yakni lemahnya pertumbuhan dan investasi yang membuka lebar pintu masuk korupsi, menimbulkan ekonomi biaya tinggi, rendahnya kualitas barang dan jasa publik dan menurunnya pendapatan negara
2. Bidang Politik dan Pemerintahan, korupsi dalam bidang politik dan pemerintahan terwujudkan dalam bentuk politik transaksional dan syarat dengan rekayasa sehingga muncul kepemimpinan yang korup, hilangnya nilai-nilai demokrasi yang meliputi nilai kejujuran, keterbukaan, kepercayaan atau trust dan kerja keras
3. Bidang Sosial Kemasyarakatan, korupsi membentuk sikap masyarakat untuk berfikir dan bertindak pragmatis untuk selalu menempatkan kekayaan dan fasilitas sebagai ukuran keberhasilan dan kehormatan. Dampak yang tidak kalah buruk adalah munculnya sikap penghormatan pada orang yang memiliki kekuasaan
4. Bidang penegakan Hukum, rambatan korupsi pada bidang penegakan hukum yang menyeramkan adalah terlibatnya para penegak hukum dalam pusaran korupsi. Banyak penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan peradilan yang terlibat dalam lilitan korupsi

⁵⁴ Abdul Kadir Adys, *Anomali korupsi Nampak Tilas Kesejahteraan*, Suluh Media, Yogyakarta, 2018, hlm 43-49

5. Bidang Keuangan Negara atau Daerah, keuangan negara atau daerah diperoleh dari pajak, retribusi, bea, cukai, hasil keuntungan BUMN atau BUMD dan penerimaan luar negeri berupa pinjaman atau bantuan untuk melaksanakan pembangunan nasional diberbagai bidang kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Namun korupsi dengan segala keangkuhan begitu tega merampas dana yang seharusnya digunakan untuk membiayai kepentingan masyarakat.

5. Upaya Pemerintah dalam Memberantas Tindak Pidana Korupsi

Dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, pemerintah Indonesia telah meletakkan landasan kebijakan yang kuat dalam usaha memerangi tindak pidana korupsi. Berbagai kebijakan tersebut tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia No. IX/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, serta Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi.⁵⁵

⁵⁵ Ermansjah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK Kajian Yuridis Normatif UU No. 31 Tahun 1999 juncto No. 20 Tahun 2001 versi UU No. 30 Tahun 2002*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 183

Ada dua strategi mendasar yang dilakukan oleh kejaksaan dalam penegakan hukum, khususnya penanggulangan dan pemberantasan korupsi, antar lain:⁵⁶

1. Tindakan Represif, Pendekatan represif berupa penindakan dan penanganan terhadap terjadinya tindak pidana korupsi dilakukan secara profesional dan proposional. Dalam melakukan penindakan hukum terhadap tindak pidana korupsi tersebut, kejaksaan menerapkan prinsip optimalisasi dan berkualitas serta memprioritaskan kasus-kasus korupsi yang *big fish* dan *still going on* yaitu dengan mendahulukan penindakan untuk perkara besar dan perbuatan pidana secara terus-menerus serta mengusahakan pengembalian kerugian negara dan penyelamatan keuangan negara.
2. Upaya Preventif, Dalam tataran teoritis penggunaan sarana penal berupa sanksi pidana terhadap pelaku kejahatan juga telah mengalami perkembangan yang sangat signifikan. Tindakan preventi dalam rangka pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi di Indonesia antara lain:⁵⁷
 - a. Meningkatkan efektivitas kebijakan dan kelembagaan, terutama terkait dengan pelayanan publik
 - b. Meningkatkan pengawasan terhadap pelayanan pemerintah sehingga dapat diakses oleh publik yang transparan dan akuntabel
 - c. Memperbaiki manajemen keuangan daerah, termasuk pengadaan barang/jasa pemerintah

⁵⁶ Samuel Mangapul Tapubolon, Jurnal *Lex Et Societatis*, Peranan Pemerintah Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi Kaitannya Dengan UU No. 32 Tahun 2004, Volume II, nomor 6, 2014, hlm 143-144

⁵⁷ Samuel Mangapul Tapubolon, *Loc.cit*, Lihat juga Lampiran Peraturan MENPAN Nomor : PRE/is/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi

- d. Memperkuat komitmen anti korupsi, terkait integritas nasional bagi anggota masyarakat, pelaku usaha dan aparat pemerintah/negara
- e. Reformasi birokrasi, merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia
- f. Melaksanakan WASKAT secara efektif bagi setiap pimpinan pada semua tingkat kerja dan menaati semua peraturan hukum yang ada.

Pemberantasan tindak pidana korupsi tidak hanya dilaksanakan oleh kejaksaan dan kepolisian saja namun dilaksanakan oleh badan yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, yakni Komisi Pemberantasan Korupsi selanjutnya disebut KPK. Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan lembaga negara yang bersifat independen, melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan manapun. Berdasarkan ketentuan pasal 43 Undnag-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 tahun 2001 KPK memiliki kewenangan melakukan Koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.⁵⁸

C. Tinjauan Umum Tentang Faktor-Faktor Penghambat

Kerugian Negara adalah berkurangnya kekayaan Negara/ kekayaan Daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga atau saham,

⁵⁸ Ermansjah Djaja, *Op.cit*, hlm183-184

piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang. Terjadinya kerugian negara disebabkan berbagai faktor-faktor, salah satu faktor tersebut adalah kerugian akibat tindak pidana korupsi. Sebagaimana yang telah kita ketahui korupsi merupakan kejahatan yang dapat merusak dan melumpuhkan perkembangan perekonomian negara.

Dengan efek negatif yang terjadi akibat korupsi tersebut, pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan-peraturan terkait pemberantasan tindak pidana korupsi sebagai bentuk keseriusan dalam mencegah ataupun mengatasi tindak pidana korupsi, seperti ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan tindak pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 20 tahun 2011, Undang-Undang Nomor 15 tahun 2002 tentang tindak pidana pencucian uang, serta Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan tindak Pidana Korupsi.

Keberadaan Undang-Undang ini masih tidak menutup kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi. Berikut beberapa faktor-faktor penghambat proses pemberantasan tindak pidana korupsi yang dikelompokkan atas:⁵⁹

a. Peraturan Perundang-undangan

1. Hambatan yang pertama berkaitan dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang menyangkut upaya pemberantasan korupsi mempunyai beberapa kelemahan yang terletak pada substansi peraturan perundangundangan, baik dari aspek isi maupun

⁵⁹<https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/galuhjustisi/article/view/412/928>

aspek teknik pelaksanaannya, sehingga memungkinkan terjadinya ketimpangan dalam pemberantasan korupsi.

2. Sulitnya pembuktian terhadap tindak pidana korupsi.
 3. Lemahnya penegakan hukum penanganan korupsi
 4. Belum adanya “single identification number” atau suatu identifikasi yang berlaku untuk semua keperluan masyarakat (SIM, pajak, bank, dll.) yang mampu mengurangi peluang penyalahgunaan oleh setiap anggota masyarakat.
- b. Aparat Penegak Hukum
1. Lemahnya koordinasi antara aparat pengawasan dan aparat penegak hukum
 2. Kurangnya transparansi lembaga eksekutif dan legislatif terhadap berbagai penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Mekanisme pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat eksekutif dan legislatif juga terkesan sangat birokratis, terutama apabila menyangkut izin pemeriksaan terhadap pejabat-pejabat yang terindikasi korupsi.
 3. Lemahnya sistem pengendalian intern yang memiliki korelasi positif dengan berbagai penyimpangan dan inefisiensi dalam pengelolaan kekayaan negara dan rendahnya kualitas pelayanan publik
 3. Hambatan yang ketiga berkaitan dengan integritas moral aparat penegak hukum serta ketersediaan sarana dan prasarana penunjang keberhasilan mereka dalam melakukan upaya pemberantasan korupsi

- c. Hambatan yang keempat berkaitan dengan masalah kultur/budaya, dimana sebagian masyarakat telah memandang korupsi sebagai sesuatu yang lazim dilakukan secara turun-temurun, disamping masih kuatnya budaya enggan untuk menerapkan budaya malu.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian adalah dimaksud untuk membatasi permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Adapun ruang lingkup penelitian dalam penelitian ini adalah: peranan jaksa dalam proses pelaksanaan pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi dan faktor-faktor penghambat proses pelaksanaan pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi .

B. Jenis Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁶⁰ Jenis penelitian hukum dalam penelitian ini adalah yuridis empiris. Yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dimasyarakat. Penulis melakukan penelitian dengan mengambil fakta-fakta yang ada pada Kejaksaan Negeri Medan, dengan cara mengumpulkan data-data tindak pidana korupsi yang telah mengembalikan seluruhnya atau sebagian kerugian negara. Dan pada akhirnya penulis akan menarik kesimpulan dari data yang telah didapatkan.

C. Sumber Bahan Hukum

⁶⁰Peter Mahmud Marzuki “*Penelitian Hukum*” Kencana, Jakarta, 2005, hlm 35

Dalam penelitian ini sumber bahan hukum yang didapatkan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan dengan cara melakukan wawancara kepada Kejaksaan Negeri Medan.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu Undang-Undang dan Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
3. Bahan hukum tersier, yaitu yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai data primer dan data sekunder seperti kamus hukum.

D. Metode Pendekatan Masalah

Metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah *Library Research* (Study Kepustakaan) yang dilakukan dengan mempelajari, mengumpulkan data dari buku-buku, majalah-majalah, karya ilmiah, peraturan perundang-undangan dan yang berkaitan dengan judul penelitian ini dan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁶¹

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode secara kualitatif yang dilakukan untuk mengumpulkan data dengan cara studi lapangan (*field research*) di Kejaksaan Negeri Medan. Yang dilakukan dengan cara wawancara dengan Jaksa Aristomy

⁶¹*Ibid*, hlm 94

Siahaan selaku Kasubsi Uheksi. Dan juga melihat pada Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

F. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis sosiologis yuridis yang digunakan dalam upaya yang bersifat preventif dengan cara menguraikan, membahas, menafsir, temuan-temuan penelitian dengan sudut pandang tertentu baik yang disajikan dalam bentuk narasi untuk data kualitatif maupun dalam bentuk tabel untuk data kuantitatif. Data yang diperoleh dari penelitian kemudian dianalisa secara deskriptif kuantitatif, yaitu mengelompokkan data-data yang diperoleh, yang kemudian dihubungkan dengan masalah yang akan diteliti kebenarannya., kemudian diuraikan sehingga diperoleh gambaran dan penjelasan tentang kebenaran yang sebenarnya, guna menjawab permasalahan.

