



**ESENSI KEBERADAAN PASAL 4 UNDANG-UNDANG
PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI DAN
IMPLEMENTASINYA DALAM PRAKTEK PENEGAKAN HUKUM**

LAPORAN PENELITIAN KOLABORASI

Peneliti:

**HANAFI AMRANI, SH, MH, LL.M, Ph.D.
AYU IZZA ELVANI, SH., MH.
IQRA AYATINA YASINTA**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2017**

HALAMAN PENGESAHAN

1. Identitas Penelitian

Judul Penelitian : Esensi Keberadaan Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Implementasinya dalam Praktek Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi

Bidang Ilmu : Ilmu Hukum

Kategori Penelitian : Penelitian Kolaborasi

2. Identitas Ketua Peneliti

Nama Lengkap : Hanafi Amrani, SH., MH., LL.M., Ph.D.

Jenis Kelamin : Laki-Laki

Golongan/Pangkat : IV/B

NIP : 904100105

Jabatan fungsional : Lektor Kepala

Jabatan Struktural : Ketua Program Studi

Fakultas/Jurusan : Hukum/ Ilmu Hukum

Alamat Peneliti

a. Alamat Kantor : FH UII Jl. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta 55162

b. Telpon/Faks : 0274-379178 / 0274-377063

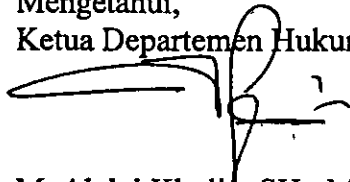
c. Alamat Rumah : Jl. Pandeyan Gg. Empu Sedah 796-B Yogyakarta

d. HP : 081223318607

4. Jumlah Anggota Peneliti : 2 orang
3. Jangka Waktu Penelitian : 4 bulan
4. Pembiayaan : 8.000.000

Yogyakarta, 25 Mei 2017

Mengetahui,
Ketua Departemen Hukum Pidana,



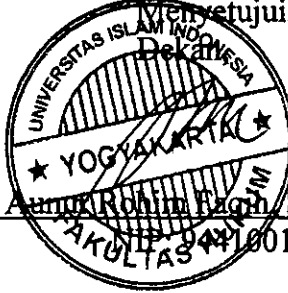
M. Abdul Kholiq, SH., M.Hum.
NIP : 924100101

Ketua Peneliti,



Hanafi Amrani, SH., MH., LL.M., Ph.D
NIP : 904100105

Menyetujui,
Dekan



Dr. Anwar Rohim Fiqih, SH., M.Hum.
NIP : 944100101

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala rahmat serta karunia-Nya berupa kesehatan sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian berjudul “Esensi Keberadaan Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Implementasinya dalam Praktek Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia” ini dengan baik dan hasilnya terwujud dalam Laporan Penelitian ini. Shalawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, kerabat dan sahabatnya.

Penelitian ini dilakukan dalam rangka mewujudkan salah satu dharma dari Catur Dharma Universitas Islam Indonesia, khususnya dharma penelitian. Dengan penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kemampuan meneliti dan mengembangkan ilmu pengetahuan bagi tenaga pengajar di lingkungan Universitas Islam Indonesia.

Terwujudnya penelitian ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak. Untuk itu kami mengucapkan terima kasih kepada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan dan dana kepada kami sehingga penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik.

Kami menyadari bahwa laporan penelitian ini jauh dari sempurna. Oleh karena itu tanggapan, kritik dan saran dari pembaca sekalian sangat kami harapkan demi sempurnanya tulisan ini. Akhirnya, semoga bermanfaat bagi kita semua, walau hanya sepercik.

Yogyakarta, Mei 2017

Hanafi Amrani, SH., MH., L.LM., Ph.D.

ESENSI KEBERADAAN PASAL 4 UNDANG-UNDANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PRAKTEK PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA KORUPSI DI INDONESIA

Abstrak

Penelitian ini membahas dua permasalahan pokok: pertama, apa esensi keberadaan Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan kedua, bagaimana implementasinya dalam praktek penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia. Terkait dengan peraturan perundang-undangan, secara umum, hukum yang berkaitan dengan masalah ini adalah hukum administrasi dan hukum pidana. Pertama, hukum administrasi terkait konsep kerugian keuangan negara dan sanksi administratif yang diatur didalamnya, salah satunya pengembalian kerugian keuangan negara. Kedua, hukum pidana yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi, termasuk didalamnya tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK), dan ketentuan pengembalian kerugian keuangan negara yang diatur dalam Pasal 4 UUPTPK. Esensi keberadaan esensi keberadaan Pasal 4 UUPTPK tersebut adalah sebagai langkah represif dan preventif dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara. Implementasi Pasal 4 tersebut dalam praktek penegakan hukum tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara seringkali dilanggar/disimpangi sehingga berlawanan dengan esensi keberadaan Pasal 4 tersebut.

Kata kunci: tindak pidana korupsi, kerugian keuangan negara

Abstract

This study discusses two main issues: first, what is the purpose of the existence of Article 4 of Law No. 20 of 2001 on the Amendment to Law No. 31 of 1999 on the Eradication of the Criminal Acts of Corruption, secondly, how is the implementation of it on law enforcement against corruption in Indonesia. In relation to legislation, in general, laws relating to this matter are administrative law and criminal law. First, administrative law about state financial loss and administrative sanctions, including restitution for state financial loss. Second, criminal law which generally deals with criminal act of corruption, such as financial state losses due to corruption (Article 2 and 3 of law on the Eradication of the Criminal Acts of Corruption), and restitution for state financial loss (Article 4 of law on the Eradication of the Criminal Acts of Corruption). The existence of Article 4 of Law on the Eradication of the Criminal Acts of Corruption means to be a repressive and prevention act on law enforcement against corruption of state financial loss. The implementation of it on law enforcement against corruption in Indonesia tends to be infringed/violated.

Key words: criminal acts of corruption, state financial loss

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB 1 PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Kegunaan Penelitian	5
E. Landasan Teori	5
F. Definisi Operasional	12
G. Orisinalitas Penelitian	13
H. Metode Penelitian	15
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIK	
A. Tindak Pidana Korupsi	18
1. Pengertian Korupsi	18
2. Jenis dan Bentuk Korupsi	20
3. Unsur-unsur Tindak Pidana Korupsi	22
B. Konsep Kerugian Keuangan Negara	27
1. Pengertian Kerugian Keuangan Negara	27
2. Penghitungan Kerugian Keuangan Negara	30
C. Konsep Penyalahgunaan Wewenang	33
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Esensi Keberadaan Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	37
B. Implementasi Pasal 4 UUPTPK dalam Praktek Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi	46
BAB IV KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	
A. Kesimpulan	52
B. Rekomendasi	53
 DAFTAR PUSTAKA	 54

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tindak pidana korupsi merupakan salah satu tindak pidana yang dianggap sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Hal ini disebabkan karena sifat tindak pidana korupsi yang sistematis dan meluas sehingga berpotensi merugikan keuangan dan perekonomian negara dalam jumlah yang tidak sedikit dan membutuhkan penanganan yang luar biasa. Tindak pidana korupsi tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-Undang PTPK). Salah satu jenis tindak pidana korupsi yang diatur dalam Undang-Undang PTPK yaitu tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara.

Penegakan hukum tindak pidana korupsi tersebut masih terkendala beberapa hal, diantaranya yaitu adanya multitafsir atau perbedaan pemahaman terkait pengembalian kerugian keuangan negara. Terkait hal ini, Pasal 4 Undang-Undang PTPK tersebut secara jelas mengatur bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana korupsi. Artinya bahwa meskipun tersangka korupsi mengembalikan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi yang dilakukannya, ia tetap diproses secara hukum sebagaimana mestinya. Namun pada praktiknya, adanya pengembalian kerugian keuangan negara tersebut menyebabkan pihak penyidik mengeluarkan SP3 terkait kasus dugaan korupsi tersebut dengan berbagai macam alasan yang salah satunya merupakan tidak cukup bukti karena kerugian keuangan negara sudah dikembalikan sehingga kerugian keuangan negara tersebut tidak terbukti karena tidak ada lagi.

Hal tersebut dirasa akan mengakibatkan para pelaku kasus korupsi lepas dari tuntutan hukum karena pada tahapan proses penyidikan telah dihentikan,

yang mengakibatkan aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah tidak diperhatikan terutama tentang keberadaan pasal 4 UU PTPK, yang menjelaskan bahwa "Pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3".¹

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

Terkait dengan maraknya tindak pidana korupsi, ada beberapa permasalahan kasus korupsi dengan berbagai macam alasan para pelaku kasus korupsi untuk lepas dari tuntutan hukum, terutama dalam hal pengembalian hasil tindak pidana korupsi, seperti halnya kasus dugaan korupsi di salah satu Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) yang berada di Nias Selatan. Dalam hal pengadaan tanah seluas 60.000 m² untuk pembangunan Gedung RSUD tersebut, terdapat penggelembungan harga dari Rp 40.000,00/meter (empat puluh ribu rupiah per meter) menjadi Rp 250.000,00/meter (dua ratus lima puluh ribu per meter). Hal tersebut kemudian menimbulkan kerugian negara yang diduga dilakukan oleh panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Nias Selatan Tahun Anggaran 2012.²

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) atas laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2012 pada tanggal 4 Juli 2013, disebutkan bahwa tindak pidana yang dilakukan oleh para terangka menimbulkan kerugian negara

¹Pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

²Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 52/Pra.Pid/2015/PN.MDn, hlm. 3.

berupa kemahalan harga sebesar Rp.5.127.386.500,00 (lima miliar seratus dua puluh tujuh juta tiga ratus delapan puluh enam lima ratus rupiah).³

Terkait dengan tindak pidana tersebut telah dilakukan ekspos pada tanggal 29 Oktober 2013. Hasil ekspos perkara tersebut mengungkapkan bahwa pihak kejaksaan telah menerbitkan surat perintah penyidikan atas nama tersangka Ir. Lakhomizaro Zebua, Ir. Norododo Sarumaha, MM., Warisan Ndruru, SH., Monasduk Duha, SE., MM., Meniati Dakho S.Pd., dan Fohalawo Laila, S.H. Selain melakukan ekspos terhadap para tersangka di atas pada tanggal 20 Februari 2014, Tim Penyidik Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara juga telah melakukan ekspos di Kejaksaan Agung Republik Indonesia di hadapan Jaksa Agung Muda Tindak pidana khusus (Jampidsus). Hasil ekspos gelar perkara sepakat untuk menetapkan Bupati Nias Selatan, Idealisman Dachi, sebagai tersangka dalam kasus dugaan korupsi pengadaan tanah RSUD Nias Selatan.⁴

Setelah berjalannya penyidikan pada bulan Agustus 2015, BPK-RI Perwakilan Provinsi Sumatera Utara menerangkan bahwa terhadap adanya kerugian Daerah atas Pengadaan Tanah RSUD sebesar Rp.5.127.386.500,00 (lima miliar seratus dua puluh tujuh juta tiga ratus delapan puluh enam lima ratus rupiah) telah ditindaklanjuti oleh pihak ketiga atas nama Firman Adil Dachi dengan menyetorkan uang ke kas negara sejumlah Rp.7.212.386.500,00 (tujuh miliar dua ratus dua belas juta tiga ratus delapan puluh enam lima ratus rupiah) pada tanggal 4 November 2013.⁵

Setelah proses pemeriksaan perkara, Tim Penyidik Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) pada tanggal 11 Agustus 2015 dengan alasan tidak cukup bukti karena kerugian keuangan negara telah dikembalikan. Sementara keterlibatan para tersangka terhadap kasus dugaan korupsi telah terlihat dengan jelas sebagaimana termuat dalam Nota Dinas dari Tim Penyidik Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara tertanggal 24 Februari 2014 yang ditujukan kepada Asisten Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara.⁶

³*Ibid.*

⁴*Ibid.*

⁵*Ibid*, hlm.4-5.

⁶*Ibid*, hlm.5-6.

Kemudian kasus lainnya adalah kasus Korupsi Dana Hibah Persiba Bantul sebesar Rp.12.500.000.000,00 (dua belah miliar lima ratus juta rupiah) yang melibatkan mantan Bupati Bantul yaitu Idham Samawi. Penetapan terangka oleh Kejaksaan Tinggi DIY berdasarkan hasil penyelidikan yang dilakukan sejak awal 2013 setelah dilakukan gelar perkara oleh Tim Penyidik. Dalam gelar perkara tersebut ditemukan adanya alat bukti yang cukup, sehingga pimpinan Kejaksaan Tinggi DIY langsung meningkatkan proses hukum ke tahap penyidikan dengan penetapan Idham Samawi dan Edi sebagai tersangka. Dari hasil gelar disimpulkan adanya proses pencairan dana hibah yang tidak sesuai ketentuan dan penggunaan dana di luar peruntukan.⁷

Berdasarkan informasi yang berhasil dihimpun dari Kejati DIY, Idham dan Edi diduga bertanggung jawab dalam kasus dugaan korupsi dana hibah Persiba Bantul pada 2011 lalu. Pada saat itu, Persiba memperoleh bantuan dana hibah dari APBD dan APBD Perubahan, masing-masing sebesar Rp8.000.000.000,00 (delapan miliar rupiah) dan Rp4.500.000.000,00 (empat miliar lima ratus rupiah). Akan tetapi, dana hibah yang seharusnya untuk biaya mengikuti kompetisi devisa utama PSSI 2011-2012 justru digunakan di luar peruntukannya. Kejati DIY pun meyakini dalam kasus tersebut terdapat pelanggaran dan menimbulkan kerugian negara. Oleh karena itu, Ketua Kejaksaan Tinggi DIY menaikan proses hukum ke tahap penyidikan dan membentuk Tim Penyidik Pidana Khusus yang terdiri dari 7 orang untuk kasus dugaan korupsi dana hibah persiba Bantul.⁸

Dapat dilihat adanya problematika yang ditimbulkan dari beberapa kasus tersebut, yakni tentang permasalahan pengembalian kerugian keuangan negara oleh para tersangka korupsi yang dilakukan pada tahap penyidikan dan kemudian dikeluarkan SP3 oleh pihak Kejaksaan tinggi dengan berbagai macam dalihnya. Akibat dari dikeluarkannya SP3 tersebut yaitu proses penyidikan dihentikan walaupun perbuatan yang dilakukan oleh para pelaku korupsi telah dengan jelas terbukti.

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa adanya perbedaan penafsiran terkait ketentuan pengembalian kerugian keuangan negara sehingga seringkali penegak hukum menghentikan proses hukum suatu perkara korupsi terkait

⁷<http://yogyakarta.bpk.go.id/?p=5853>.

⁸*Ibid.*

kerugian keuangan negara dimana hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang PTPK. Oleh karena itu, perlu dianalisis lebih lanjut terkait esensi keberadaan Pasal 4 UUPTPK dan implementasinya dalam hal penegakan hukum tindak pidana korupsi.

B. Rumusan Masalah

1. Apa esensi keberadaan Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi?
2. Bagaimana implementasinya dalam praktek penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis esensi keberadaan Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Menganalisis bagaimana implementasinya dalam praktek penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia?

D. Kegunaan Penelitian

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi kajian mengenai tindak pidana korupsi dalam perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana, permasalahan yang ditimbulkannya, serta efektifitas Undang-undang Tindak Pidana Korupsi dalam mengantisipasi dan menanggulangi perbuatan kejahatan korupsi yang semakin marak terjadi.
2. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan di dalam penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi dalam rangka menyongsong pembaharuan hukum pidana nasional.

E. Landasan Teori

1. Tinjauan umum tentang tindak pidana korupsi

Suatu pengertian perbuatan pidana yang dikemukakan oleh seorang ahli yakni Moeljatno yang menyatakan bahwa perbuatan pidana merupakan suatu perbuatan yang dilarang dan disertai dengan ancaman (sanksi) pidana tertentu

terhadap siapa saja yang melanggar larangan tersebut.⁹ Perbuatan tersebut juga harus dirasakan oleh masyarakat sebagai suatu hambatan tata pergaulan yang dicita-citakan oleh masyarakat.

Ketika dikatakan bahwa perbuatan pidana merupakan suatu perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana terhadap siapa saja yang melakukannya, maka unsur-unsur perbuatan pidana meliputi beberapa hal. Pertama perbuatan itu dapat berwujud suatu kelakukaan baik aktif maupun pasif yang dapat berakibat pada timbulnya suatu hal atau keadaan yang dilarang oleh hukum. Kedua, kelakuan dan akibat yang ditimbulkan harus bersifat melawan hukum baik dalam pengertiannya yang formil maupun yang materiil. Ketiga, adanya hal-hal atau keadaan tertentu yang menyertai terjadinya kelakuan dan akibat yang dilarang oleh hukum. Dalam unsur yang ketiga ini terikat dengan beberapa hal yang wujudnya berbeda-beda sesuai dengan ketentuan pasal hukum pidana yang ada dalam undang-undang.¹⁰

Pemikiran Lord Acton mengenai korupsi yang sangat terkenal bagi kalangan hukum adalah “*kekuasaan cenderung untuk korupsi dan kekuasaan yang absolute cenderung untuk dikorupsi*”. Korupsi absolut sengaja di kutip untuk mengingatkan bahwa kekuasaan sangat rentan terhadap korupsi. Apabila dilihat dari segi peristilahan, kata ‘korupsi’ berasal dari bahasa latin *corruptio* atau menurut *Webster Student Dictionary* adalah *corruption*. Istilah lain menyebutkan bahwa *corruptio* itu berasal pula dari kata *corrumpere*, suatu kata latin yang lebih tua¹¹. Pemaknaan korupsi dari berbagai negara mengandung penyebutan makna korupsi dari berbagai negara memang berbeda-beda namun jika diartikan maka terdapat persamaan makna. Di Indonesia sendiri kata korupsi berasal dari bahasa belanda yaitu “*coruptio*”.

Pengertian Korupsi seorang ahli yakni menurut Subekti adalah suatu tindak pidana yang memperkaya diri yang secara langsung merugikan negara. Jadi, unsur dalam perbuatan korupsi meliputi dua aspek. Aspek yang memperkaya

⁹Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2015, hlm. 2

¹⁰Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 100.

¹¹Andi Hamzah, *Korupsi Di Indonesia*, Gramedia Pustaka utama, Jakarta, 1984, hlm. 7. Sebagaimana dikutip dari Dani Krisnawati, *Hukum Pidana Khusus*, Pena Pundi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 31.

diri dengan menggunakan kedudukannya dan aspek penggunaan uang negara untuk kepentingannya.¹² Mengenai permasalahan korupsi terdapat unsur-unsur tindak pidana korupsi menurut pasal 2 ayat (1) UU PTPK yakni merupakan setiap orang, melawan hukum, memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, dapat merugikan keuangan negara. Terkait dengan subjek hukum tindak pidana korupsi yang salah satunya adalah individu, regulasi yang mengatur mengenai individu dalam UU No. 31 Tahun 1999 tidak hanya mengatur mengenai individu sebagai subjek hukum pidana, tetapi juga mengatur mengenai individu yang menduduki suatu jabatan dalam pemerintahan. Jabatan pemerintahan selaku penyelenggara kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan banyak dan beragam, bahkan dalam praktik pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan tidak semata-mata dijalankan oleh jabatan pemerintahan yang telah dikenal secara konvensional seperti instansi-instansi pemerintah, tetapi juga oleh badan-badan swasta.¹³

Jabatan pemerintah dan pejabat yang mendapatkan tugas dan wewenang berdasarkan hukum publik, sehingga dapat menjalankan berbagai aktivitasnya tunduk pada ketentuan hukum publik, khususnya hukum administrasi negara. Begitu pula ketika timbul suatu persoalan hukum atau sengketa, maka penyelesaiannya didasarkan pada hukum administrasi negara. Namun, ketika lebih lanjut persoalan hukum atau sengketa tersebut berdampak terhadap tindak pidana khususnya tindak pidana korupsi, maka penyelesaiannya didasarkan pada hukum pidana. Dasar pertimbangannya adalah dalam hukum pidana yang mempertanggungjawabkan perbuatan adalah individu dari pelakunya dalam hal ini pejabat yang mendapatkan tugas dan wewenang berdasarkan hukum publik.¹⁴

Latar belakang munculnya beberapa peraturan tentang pemberantasan korupsi setelah KUHP dirasa tidak mampu lagi menjerat pelaku kejahatan korupsi. Peraturan perundang-undangan yang memiliki dasar penanggulangan kejahatan ini telah silih berganti upaya perbaikan yang menyangkut perumusan delik, perluasan perbuatan, perluasan subyek delik, maupun hukum acara agar mampu menjangkau pelaku korupsi telah dilakukan. Hal tersebut dikarenakan

¹²Muzadi, *Menuju Indonesia Baru, Strategi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Bayumedia Publishing, Malang, 2004, hlm.22

¹³Firman Wijaya, *Pengadilan Korupsi Teori dan Praktik*, Cetakan Pertama, Penaku, Jakarta, 2008, hlm. 14.

¹⁴*Ibid*, hlm. 17.

sudah meluasnya kejahatan korupsi di Indonesia setidaknya dapat dilihat tindak pidana korupsi tersebut telah dilakukan secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara yang luar biasa, dengan demikian pemberantasan korupsi harus dilakukan dengan cara yang khusus.¹⁵ Berkaitan dengan markanya kasus korupsi di Indonesia akan menimbulkan kerugian negara yang berakibat pada terancamnya stabilitas ekonomi. Sebab salah satu unsur tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 dan 3 ialah adanya kerugian negara.

2. Konsep Kerugian Keuangan Negara

Terhadap kerugian keuangan negara dirasa terlebih dahulu diperlukan juga adanya kejelasan definisi secara yuridis mengenai pengertian kerugian keuangan negara. Tidak adanya sinkronisasi perundang-undangan di Indonesia ini menyebabkan definisi atau pengertian “kerugian keuangan negara” menjadi saling tumpang tindih. Hal ini berimplikasi semakin terbukanya peluang penafsiran terhadap suatu perbuatan yang dianggap melawakan hukum, sehingga menjadi penyebab ketidakpastian hukum.¹⁶ Kerugian negara yang ditimbulkan dari akibat perbuatan tindak pidana korupsi yang dimaksud adalah adanya kerugian yang ditimbulkan pada keuangan negara.

Kerugian keuangan negara dalam dimensi hukum administrasi Negara memiliki definisi yang jelas sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan keuangan, yang keduanya sama-sama mendefinisikan: “kerugian keuangan negara/ daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.¹⁷ Di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pengertian yuridis, pengertian korupsi tidak hanya terbatas kepada perbuatan yang

¹⁵Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia publishing, Jawa timur, 2005, hlm. 38.

¹⁶Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara*, ,Setara Press, Malang, 2015, hlm. 150.

¹⁷*Ibid*, Hlm. 151.

memenuhi rumusan delik dapat merugikan keuangan negara, tetapi meliputi juga perbuatan-perbuatan yang memenuhi rumusan delik yang merugikan masyarakat atau orang perseorangan.

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

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

telah menguntungkan diri atau orang lain atau suatu korporasi, juga telah dapat dibuktikan.¹⁸

3. Proses penyidikan menurut sistematika KUHAP

Penyidikan dan Perintah Penghentian Penyidikan merupakan proses dalam hukum acara pidana di Indonesia ketentuan mengenai hal tersebut merujuk pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Menurut Pasal 1 butir 2 penyidikan dimaknai sebagai “Serangkaian tindak Penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.”¹⁹ Sementara menurut penjelasan Undang-Undang No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Kejaksaan berwenang melakukan penyidikan pada tindak pidana tertentu, seperti tindak pidana terhadap Hak Asasi Manusia dan Tindak Pidana Korupsi. Selain itu berdasarkan pasal 6 Undang-Undang No. 30 tahun 2002 tentang KPK dinyatakan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan penyidik dalam perkara tindak pidana korupsi.

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

Berdasarkan Pasal 109 ayat (2) KUHAP tersebut setiap penghentian penyidikan yang dilakukan pihak penyidik secara resmi dimana penyidik harus menerbitkan suatu Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3),²⁰ Surat Perintah

¹⁸http://www.kejari-jakbar.go.id/index.php/component/k2/item/236-permasalahan_seputar_kerugian-keuangan-negara-tinjauan-dari-perspektif-pembuktian-hukum-pidana, diakses tanggal 10 Oktober 2016, pukul 23.40.

¹⁹Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

²⁰Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Pidana Normatif, Teoritis, Praktis Dan Permasalahannya*, P.T. Alumni , Bandung, 2007, hlm. 54.

Penghentian Penyidikan adalah surat perintah yang dikeluarkan oleh Penyidik sebagai bukti telah dihentikannya penyidikan suatu tindak pidana. Sementara itu yang dimaksud dengan penghentian penyidikan adalah tindakan penyidik menghentikan penyidikan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana karena untuk membuat suatu terang peristiwa yang diduga dan menentukan pelaku sebagai tersangkanya tidak terdapat cukup bukti atau dari hasil penyidikan diketahui bahwa peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum.²¹

Terhadap suatu penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan, dalam arti penghentian penyidikan yang dilakukan berdasarkan pada kenyataan-kenyataan dan oleh hukum memang harus dihentikan. Seseorang yang disangka telah melakukan perbuatan pidana, kemudian dihentikan penyidikannya, diberi hak oleh undang-undang untuk dapat:

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

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

- a. Bahwa sebelum melakukan penyidikan terhadap seseorang penyidik harus benar-benar yakin bahwa orang tersebut telah melakukan suatu tindak pidana, berdasarkan bukti-bukti pendahuluan yang telah berhasil dikumpulkan oleh penyelidik.
- b. Bahwa penyidik harus yakin, yaitu apabila ia sekali telah memulai dengan penyidikannya, tersangka secara pasti akan dapat diajukan ke pengadilan untuk diadili.

²¹Harun M. Husein, *Penyidikan Dan Penentuan Dalam Proses Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm.311.

- c. Bahwa penyidik harus yakin terlebih dahulu bahwa bukti-bukti atau saksi-saksi yang dapat dipergunakan untuk membuktikan kesalahan tersangka secara pasti akan dapat diperoleh.²²

F. Definisi Operasional

Untuk lebih memperjelas cakupan penelitian, beberapa konsep yang mendasar dioperasionalkan sebagai berikut.

a. Kerugian Keuangan Negara

Pengertian kerugian keuangan negara menurut Eddy Mulyadi adalah pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah (dapat berupa uang atau barang) yang seharusnya tidak dikeluarkan, pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah lebih besar dari yang seharusnya menurut kriteria yang berlaku, hilangnya sumber/kekayaan negara/ daerah yang seharusnya diterima (termasuk di antaranya penerimaan dengan uang palsu atau barang fiktif). Kerugian keuangan negara diartikan juga sebagai penerimaan sumber/kekayaan negara/daerah lebih kecil/rendah dari yang seharusnya diterima (termasuk penerimaan barang rusak atau kualitas tidak sesuai, timbulnya kewajiban negara/daerah yang seharusnya tidak ada, timbulnya suatu kewajiban negara/daerah yang lebih besar dari yang seharusnya, hilangnya suatu hak negara/daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya dimiliki/diterima menurut aturan yang berlaku, serta hak negara/daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya diterima.²³

b. Penegakan Hukum

Adalah proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan dari pembentuk undang-undang agar menjadi kenyataan²⁴ Pembuatan suatu undang-undang mempunyai tujuan dan target tertentu yang ingin dicapai. Penegakan hukum dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk membuat agar suatu undang-undang ditaati oleh subyek hukum. Di samping itu, pengertian penegakan hukum dalam penelitian ini juga menfokuskan

²² Rusli Muhammad, *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hal. 66-67

²³ Ridwan, *Persinggungan Antar Bidang Hukum dalam Penyelesaian Perkara Korupsi di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016, hlm.51.

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, t.t, hlm. 24.

kepada pengujian kemampuan suatu peraturan perundang-undangan dalam mengantisipasi dan menanggulangi praktek bisnis curang.

c. **Tindak Pidana Korupsi**

Black’s Law Dictionary mendefinisikan korupsi sebagai ‘suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain, secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, bersamaan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain’. Dalam pengertian lain, korupsi dapat pula dilihat sebagai perilaku tidak mematuhi prinsip, artinya dalam pengambilan keputusan di bidang ekonomi, baik dilakukan oleh perorangan di sektor swasta maupun pejabat publik, menyimpang dari aturan yang berlaku. Hakekat korupsi berdasarkan hasil penelitian World Bank adalah *An Abuse Of Public Power For Private Gains*, penyalahgunaan kewenangan/kekuasaan untuk kepentingan pribadi.

G. Orisinalitas Penelitian

Berikut kami kemukakan beberapa literatur sebagai perbandingan dengan kajian-kajian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya.

No	Nama Penulis	Tahun	Perbandingan dengan Kajian Sebelumnya
1.	Riani Atika Nanda Lubis	2011	Riani Atika Nanda Lubis dalam skripsi berjudul “Pengembalian Aset Hasil Tindak Pidana Korupsi Sebagai Salah Satu Bentuk Penerapan Keadilan Restoratif (<i>Restorative Justice</i>)”, dari Universitas Indonesia Depok, menganalisis tentang keterkaitan pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi dengan konsep keadilan restoratif. Pembahasan skripsi ini menganalisa tentang dasar pemikiran dan dasar hukum dari pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi di Indonesia, Britania Raya, dan Thailand. Pendekatan keadilan restoratif sebagai salah satu tujuan dari pemidanaan merupakan pemikiran yang tepat diterapkan dalam proses

			pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi karena dasar pemikiran dalam konsep ini sejalan dan tujuan dari keadilan restoratif dan pengembalian aset pun sejalan dan harmonis.
2.	Nashriana	2010	Jurnal berjudul “ <i>Asset Recovery</i> dalam Tindak Pidana Korupsi: Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara” ini membahas usaha apa yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia untuk mengembalikan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. Dari penelusuran bahan hukum, usaha pertama pemerintah Indonesia adalah dengan menerbitkan pelbagai peraturan yang dapat dijadikan sebagai dasar/landasan dalam upaya pemerintah untuk mengembalikan kerugian keuangan negara. Yang tersedia adalah pemanfaatan instrumen perdata, pidana, system pencegahan dan deteksi hasil tindak pidana korupsi, system pengembalian aset secara tidak langsung dan kerjasama internasional untuk tujuan penyitaan, penanggulangannya harus melalui pendekatan “ <i>follow the money</i> ”.
3.	Abd Razak Musahib	2015	Jurnal yang berjudul “Pengembalian Keuangan Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi” ini menganalisis tentang konsep yang di gunakan dalam <i>STMR (Stollen money Recovery)</i> yang menggunakan dua Konsep <i>Follow the money</i> dan <i>follow the suspect</i> . Konsep <i>Follow the money</i> bertujuan melakukan <i>controlling</i> terhadap keuangan Negara sedangkan Konsep <i>follow the suspect</i> , berfokus pada tindakan pidannya dan bersifat proaktif terhadap pelaku kejahatan. Kendala dalam pengembalian keungan Negara di sebabkan oleh <i>Abuse of Power</i> . Kesulitan dalam pembuktian hasil dari tindak pidana korupsi yang bersinergi dengan kekuatan politik, ekonomi dan kekuatan birokrasi dan kendala dalam pengembalian hasil korupsi ini disebabkan oleh kekuasaan umum (pejabat birokrat) yang dapat dikatakan telah memosisikan mereka dalam status <i>beyond the law</i> , sehingga hukum sering dikatakan sebagai kekuatan politik saja.

H. Metode Penelitian

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Penentuan jenis deskriptif didasarkan pada argumen bahwa penelitian ini menggambarkan sejumlah

variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti. Atau dengan kata lain, penelitian ini hanya terbatas pada penggambaran satu atau lebih gejala tanpa perlu mengkaitkan gejala-gejala tersebut dalam suatu penjelasan kausal. Penelitian ini juga merupakan penelitian hukum normatif yang lebih mengarah kepada pemahaman terhadap konsep pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi berdasarkan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan penegakan hukumnya.

2. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini mencakup dua hal. Pertama, berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pelaku bisnis. Kedua, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah tersebut. Jadi penelitian ini mengarah kepada suatu praktik bisnis curang yang dilakukan oleh pelaku bisnis ditinjau dari konteks peraturan perundang-undangan. Terhadap kedua hal tersebut akan dilakukan analisis mengenai kemampuan hukum pidana dan peraturan perundang-undangan termasuk penegakan hukumnya dalam menanggulangi perilaku menyimpang tersebut.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- a. Pendekatan perundang-undangan (yuridis) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah beberapa undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral penelitian ini.²⁵
- b. Pendekatan konseptual (yuridis normatif) yaitu pendekatan penelitian yang beranjak dari perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum,²⁶ dan dalam pendekatan konseptual penulis merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dalam pandangan-

²⁵ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 302.

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, Hlm. 95.

pandangan para ahli hukum ataupun doktrin-doktrin hukum.²⁷ Melalui pendekatan ini juga akan dilakukan pengujian terhadap konsep penyalahgunaan wewenang dalam perspektif hukum administrasi negara dan hukum pidana.

4. Jenis dan Sumber Data

Bahan utama penelitian ini adalah bahan kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum skunder dan bahan hukum tersier.

- a. Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis. Adapun bahan hukum primer tersebut di antaranya: Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- b. Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Bahan hukum skunder terdiri dari berbagai referensi terkait dengan hukum pidana, berbagai artikel, makalah dan jurnal ilmiah, serta hasil penelitian yang terkait dengan masalah penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum yang mampu memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer maupun sekunder, seperti kamus Bahasa Indonesia maupun bahasa asing; kamus hukum, internet, serta ensiklopedia.

5. Metode Pengumpulan Data

- a. Studi pustaka, yakni dengan mengkaji bahan hukum tertulis berupa literature-literatus, hukum pidana dan hukum administrasi negara,

²⁷Naskah Akademik RUU Hukum Acara perdata yang disusun oleh Dyah Octorina Susanti dan A'an Efendi dalam bukunya berjudul *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 155.

jurnal, dan hasil penelitian hukum yang berhubungan dengan permasalahan penelitian ini.

- b. Studi dokumen, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penelitian.

6. Analisis dan Penafsiran Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode analisis deskriptif-kualitatif. Metode analisis data kualitatif lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta pada dinamika hubungan antar fenomena yang diamati, dengan menggunakan logika ilmiah. Cara pengolahan data kualitatif ini dilakukan dengan cara mengelompokkan dan memilih data dari hasil penelitian yang relevan dan sesuai dengan tujuan penelitian. Dari pengelompokan dan pemilihan tersebut kemudian data dicocokkan dengan permasalahan yang diteliti menurut kualitas kebenarannya sehingga dapat digunakan untuk memberikan jawaban atas permasalahan penelitian.²⁸ Berdasarkan analisis tersebut, akan diungkap permasalahan, kelebihan, kekurangan, manfaat, dan/atau ketimpangan antara *das sollen* dan *das sein*. Permasalahan yang ditemui tersebut nantinya dicari alternatif solusinya.

²⁸ M Syamudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 133-134.

BAB II

KERANGKA TEORI

A. Tindak Pidana Korupsi

1. Pengertian Korupsi

Tindak pidana korupsi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat sehingga tindak pidana korupsi tidak dapat lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa. Oleh karena itu upaya pemberantasan terhadap tindak pidana korupsi ini tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.²⁹ Beberapa alasan yang dapat dikemukakan terkait dengan tindak pidana korupsi sebagai kejahatan luar biasa atau *extra ordinary crimes* adalah:

- a. Permasalahan korupsi di Indonesia sudah berurat berakar dalam kehidupan kita berbangsa dan bernegara, masalah korupsi pada tingkat dunia diakui merupakan kejahatan yang sangat kompleks, bersifat sistemik dan meluas dan sudah mencengkram seluruh tatanan sosial dan pemerintahan.
- b. Korupsi yang telah berkembang demikian pesatnya bukan hanya merupakan masalah hukum semata-mata melainkan hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat Indonesia.
- c. Kebocoran APBN selama 4 (empat) Pelita sebesar 30% telah menimbulkan kemiskinan dan kesenjangan sosial maupun kesenjangan hukum yang besar dalam kehidupan masyarakat karena sebagian besar rakyat tidak dapat menikmati hak yang seharusnya ia peroleh. Konsekuensi logis dari keadaan demikian maka korupsi telah melemahkan ketahanan sosial bangsa dan Negara Republik Indonesia
- d. Penegakan hukum terhadap korupsi dalam kenyataannya telah diberlakukan secara diskriminatif berdasarkan latar belakang politik seseorang tersangka atau terdakwa.

²⁹ Ermansjah Djaja, *Meredesain Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 26.

- e. Korupsi di Indonesia sudah merupakan kalaborasi antara pelaku di sektor publik dan sektor swasta. Perkembangan ini cocok dengan perkembangan di Indonesia, karena kebijakan pemerintah dalam pembentukan BUMN/BUMD atau penyertaan modal pemerintah kepada sektor swasta, sehingga pemberantasan di Indonesia jauh lebih sulit dibandingkan dengan negara lain seperti Hongkong, Australia.³⁰

Korupsi atau rasuah (bahasa Latin: *corruptio* dari kata kerja *corrumpere* yang bermakna busuk, rusak, menggoyahkan, memutarbalik, menyogok) adalah tindakan pejabat publik, baik politisi maupun pegawai negeri, serta pihak lain yang terlibat dalam tindakan itu yang secara tidak wajar dan tidak legal menyalahgunakan kepercayaan publik yang dikuasakan kepada mereka untuk mendapatkan keuntungan sepihak.³¹

Korupsi dalam bahasa Latin disebut *Corruptio – corruptus*, dalam Bahasa Indonesia disebut korupsi, dalam Bahasa Inggris disebut *corruption*, dan dalam Bahasa Sanskerta yang tertuang dalam Naskah Kuno Negara Kertagama arti harfiah *corrupt* menunjukkan kepada perbuatan yang rusak, busuk, bejad, tidak jujur yang disangkut pautkan dengan keuangan.

Korupsi di dalam Black's Law Dictionary adalah 'suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain, secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, bersamaan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain'.

Dalam pengertian lain, korupsi dapat pula dilihat sebagai perilaku tidak mematuhi prinsip, artinya dalam pengambilan keputusan di bidang ekonomi, baik dilakukan oleh perorangan di sektor swasta maupun pejabat publik, menyimpang dari aturan yang berlaku. Hakekat korupsi berdasarkan hasil penelitian World Bank adalah *An Abuse Of Public Power For Private Gains*, penyalahgunaan kewenangan/kekuasaan untuk kepentingan pribadi.

Definisi korupsi secara etimologi korupsi berasal dari kata 'korupsi', yang berarti buruk, rusak dan busuk. Korup juga berarti dapat diogok (melalui kekuasaan untuk kepentingan pribadi. Secara terminologi diartikan sebagai

³⁰*Ibid*, hlm. 26-27.

³¹<http://www.ti.or.id> Transparency International

pemberian dan penerimaan suap, baik yang memberi maupun menerima suap keduanya termasuk koruptor. David M. Chalmers mengatakan korupsi sebagai tindakan-tindakan manipulasi dan keputusan mengenai keuangan yang membahayakan ekonomi. J.J. Senturia menguraikan korupsi sebagai penyalahgunaan kekuasaan pemerintah untuk keuntungan pribadi.

Dalam arti yang luas, korupsi juga disebut sebagai korupsi politis, yang diartikan sebagai penyalahgunaan jabatan resmi untuk keuntungan pribadi. Semua bentuk pemerintahan rentan korupsi dalam praktiknya. Beratnya korupsi berbeda-beda, dari yang paling ringan dalam bentuk penggunaan pengaruh dan dukungan untuk memberi dan menerima pertolongan, sampai dengan korupsi berat yang diresmikan, dan sebagainya. Titik ujung korupsi adalah kleptokrasi, yang arti harafiahnya *pemerintahan oleh para pencuri*, di mana pura-pura bertindak jujur pun tidak ada sama sekali. Korupsi yang muncul di bidang politik dan birokrasi bisa berbentuk sepele atau berat, terorganisasi atau tidak. Walau korupsi sering memudahkan kegiatan kriminal seperti penjualan narkoba, pencucian uang, dan prostitusi, korupsi itu sendiri tidak terbatas dalam hal-hal ini saja. Untuk mempelajari masalah ini dan membuat solusinya, sangat penting untuk membedakan antara korupsi dan [kejahatan](#).

2. Jenis dan Bentuk Korupsi

Unsur-unsur tindak pidana korupsi dapat dicermati dari pengertian atau rumusan delik yang ada dalam undang-undang. Ada berbagai cara untuk merumuskan definisi korupsi. Salah satunya dikemukakan oleh *the United Nation Development Programme (UNDP)*, yang menegkatagorikan dua jenis korupsi, yaitu *spontaneous corruption* dan *institutionalized (or systemic) corruption*. Kedua jenis korupsi tersebut lebih lanjut dijelaskan oleh UNDP berikut ini.

*UNDP classifies corruption into two types: spontaneous and institutionalized (or systemic). Spontaneous corruption is usually found in societies observing strong ethics and morals in public service. Institutionalized corruption, on the other hand, is found in societies where corrupt behaviors are perennially extensive or pervasive. In these societies, corruption has become a way of life, a goal, and an outlook towards public office.*³²

³²Jenny Balboa dan Erlinda M. Medalla, *Loc. Cit*

Menurut perspektif hukum, definisi korupsi secara umum telah dijelaskan dalam 13 (tiga belas) pasal dalam Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK). Berdasarkan pasal-pasal tersebut, korupsi dirumuskan ke dalam tiga puluh bentuk atau jenis tindak pidana korupsi.³³ Ketigapuluh bentuk atau jenis tindak pidana korupsi tersebut merupakan yang telah dijelaskan dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5 Ayat (1) huruf a dan b, Pasal 5 Ayat (2), Pasal 6 ayat (1) huruf a dan b, Pasal 6 ayat (2), Pasal 7 Ayat (1) huruf a-d, Pasal 7 Ayat (2), Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 huruf a-c, Pasal 11, Pasal 12 huruf a-j, Pasal 12 B jo. Pasal 12 C, dan Pasal 13.

Choesnon sebagaimana dikutip oleh Artidjo Alkostar membedakan macam-macam atau jenis korupsi sebagai berikut.³⁴

- a. Korupsi jenis halus
Korupsi jenis halus ini lazim disebut dengan uang siluman, uang yang dihasilkan dari jasa gelap seperti dari pungutan liar dan sebagainya. Tindak kejahatan yang seperti ini dapat dikatakan tidak tergolong perbuatan yang memuat sanksi dalam hukum positif.
- b. Korupsi jenis kasar
Korupsi jenis kasar ini terkadang masih dapat dijerat oleh hukum apabila pelakunya pada saat melakukan tindak kejahatan kepergok alias tertangkap basah. Contohnya seperti menggelapkan uang negara yang dipercayakan kepada seorang bendaharawan. Korupsi jenis kasar seperti ini pun masih sering para pelakunya luput dari jeratan hukum karena rupa-rupa ada main (hubungan tahu sama tahu antara pelaku satu dan pelaku yang lain dan dapat saling menguntungkan).
- c. Korupsi yang sifatnya administratif munipulatif
Korupsi seperti ini agak lebih sulit untuk diteliti. Apabila memang ada penelitian seperti ini maka dilakukan oleh yang berwenang. Seperti ongkos perjalanan dinas yang sebenarnya sebagian atau seluruhnya tidak pernah dijalani oleh yang bersangkutan, biaya pembangunan milik pemerintah dengan biaya yang sengaja dilebih-lebihkan untuk mendapatkan keuntungan diri sendiri.

Adapun bentuk-bentuk korupsi menurut UU PTPK dapat dibedakan dari dua segi, yaitu korupsi aktif dan korupsi pasif. Yang dimaksud korupsi aktif adalah:

- a. secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian Negara;

³³KPK, *Memahami Untuk Membasmi* :Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi, Penerbit, Jakarta, 2006

³⁴Artidjo Alkostar, *korupsi Politik di Negara Modern*, FH UII Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 74-75.

- b. dengan tujuan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana karena jabatan atau kedudukannya;
- c. memberi hadiah atau janji dengan mengingot kekuasaan atau wewenang pada jabatan atau kedudukannya;
- d. percobaan, pembantuan atau permufakatan jahat;
- e. memberi atau menjanjikan sesuatu dengan maksud supaya berbuat atau tidak berbuat;
- f. memberi sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya;
- g. memberi janji;
- h. sengaja membiarkan perbuatan curang;
- i. sengaja menggelapkan uang atau surat berharga.

Sedangkan korupsi pasif antara lain adalah:

- a. menerima pemberian atau janji karena berbuat atau tidak berbuat;
- b. menerima penyerahan atau keperluan dengan membiarkan perbuatan curang;
- c. menerima pemberian hadiah atau janji;
- d. adanya hadiah atau janji diberikan untuk menggerakkan agar melakukan sesuatu;
- e. menerima gratifikasi yang diberikan berhubungan dengan jabatannya.

Selain itu juga, dalam prakteknya jenis korupsi itu sendiri dapat dikelompokkan kedalam dua bentuk, yaitu:

- a. *Administrative corruption*, dimana segala sesuatu yang dijalankan adalah sesuai dengan hukum/peraturan yang berlaku. Akan tetapi individu-individu tertentu memperkaya diri sendirinya (contoh; penerimaan CPNS);
- b. *Against the rule corruption*, artinya korupsi yang dilakukan adalah sepenuhnya bertentangan dengan hukum (seperti; penyuaapan, penyalahgunaan jabatan, pemberian dan lain-lain).

3. Unsur-Unsur Tindak Pidana Korupsi

Unsur-unsur tindak pidana korupsi dapat dicermati dari pengertian atau rumusan delik yang ada dalam undang-undang. Tindak pidana korupsi yang menjadi fokus penelitian ini adalah tindak pidana korupsi terkait kerugian keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor.

Rumusan pasal 2 ayat 1 UU No. 31 Tahun 1999 tentang tindak pidana korupsi jo. UU No. 20 Tahun 2001 adalah: "Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara,

dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000. (satu miliar rupiah). Unsur-unsur pasal 2 ayat (1) adalah: (a) setiap Orang; (b) melawan hukum; (c) memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi; (d) dapat merugikan keuangan dan/atau perekonomian negara. Penjelasan unsur-unsur tersebut sebagai berikut:

a. Setiap orang

Menurut pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 setiap orang bermakna orang perseorangan atau termasuk korporasi, maksudnya adalah setiap orang tidak hanya terbatas pada orang perorangan tetapi juga perkumpulan atau korporasi.

b. Melawan hukum

Adalah perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, baik secara formil ataupun dalam arti materiil. Maksudnya adalah walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan social maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

c. Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi

Maksud dari unsur ini adalah dengan tindakan tersebut mendapatkan/ menambah kekayaan diri sendiri atau orang lain atau korporasi dengan cara-cara melawan hukum.

d. Dapat merugikan keuangan dan/atau perekonomian negara

Maksudnya adalah karena perbuatan si pelaku Keuangan/perekomian negara rugi atau berkurang kekayaannya yang harus dibuktikan, yang biasanya dilakukan dengan perhitungan ahli dalam hal ini akuntan negara atau atau berdasarkan audit investigasi BPK atas permintaan KPK.

Dari unsur-unsur delik korupsi tersebut, yang sering menjadi perdebatan adalah terkait dengan unsur ‘melawan hukum’. Pertanyaan yang muncul adalah apa sebetulnya makna melawan hukum sebagai unsur tindak pidana? Bagaimana

konsep unsur melawan hukum dalam UU Tipikor? Adakah putusan pengadilan yang bisa dirujuk sebagai yurisprudensi terkait dengan unsur melawan hukum ini? Dalam hukum pidana, melawan hukum (*wederrechtelijk*) mempunyai arti yang luas (*formel dan materiel wederrechtelijk*). Melawan hukum dalam arti luas berarti bukan saja perbuatan yang bertentangan dengan peraturan hukum tertulis, tapi juga asas-asas umum hukum yang berlaku termasuk juga hukum tidak tertulis. Dalam suatu penelitian yang berjudul “Penjelasan Hukum: Unsur Melawan Hukum; Penafsiran Unsur Melawan Hukum dalam Pasal 2 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”³⁵ membagi unsur melawan hukum ke dalam 4 (empat) klasifikasi.

Pertama, jika dilihat rumusan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor beserta penjelasannya, dapat dimaknai bahwa ‘melawan hukum’ dalam arti formil dan arti materiil dengan fungsi positif. Artinya, pasal itu membuka ruang bagi dapat dipidananya perbuatan yang sebelumnya tidak diatur secara tegas dalam undang-undang. Pandangan formil, apabila suatu perbuatan telah memenuhi larangan undang-undang, maka letak melawan hukum dan sifat melanggar telah ada dan pengecualian hanya ada dalam undang-undang saja. Sementara pandangan materiil, belum tentu semua perbuatan yang memenuhi larangan undang-undang bersifat melawan hukum. Akan tetapi pandangan materiil mengakui adanya pengecualian dari melawan hukum menurut hukum yang tertulis dan tidak tertulis. Baik yang berpandangan materiil maupun formil, berpandangan bahwa melawan hukum harus dibuktikan apabila dinyatakan secara tegas dalam unsur pasal.

Kedua, unsur melawan hukum sebagai suatu sarana. Meski ‘melawan hukum’ menjadi unsur dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor, unsur ini bukan merupakan delik inti (*bestandeel delict*) melainkan hanya menjadi sarana bagi perbuatan yang dilarang, yakni memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi. Sayangnya, pada praktiknya pengertian ‘melawan hukum’ tidak lagi dipahami sebagai suatu sarana oleh penegak hukum. Penegak hukum lebih mendahulukan pembuktian terpenuhinya unsur ‘melawan hukum’ ketimbang membuktikan terjadinya perbuatan pelaku terkait memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi. Padahal hubungan antara sifat melawan hukum dan perbuatan memperkaya diri sendiri dapat menunjukkan ada atau tidaknya sifat melawan hukum dari perbuatan yang dilakukan pelaku.

Ketiga, perbedaan antara Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor. pada praktiknya jaksa sering menggunakan Pasal 2 ayat (1) bersamaan dengan Pasal 3 UU Tipikor baik dengan dakwaan subsidaritas atau alternatif. Padahal, penggunaan Pasal 2 ayat (1) sebagai dakwaan primer cukup rumit

³⁵ Lembaga Kajian & Advokasi Independensi Peradilan (LeIP) bersama Center for International Legal Cooperation (CILC).

bila ingin membuktikan unsur ‘penyalahgunaan wewenang’ dalam Pasal 3. Terkait hal itu, Mahkamah Agung (MA) dalam Surat Edaran MA (SEMA) Nomor 7 Tahun 2012 telah menentukan kriteria jumlah kerugian negara sebagai dasar penerapan kedua pasal itu. Jika kerugian negara kurang dari Rp100 juta rupiah, maka diterapkan Pasal 3 dan jika lebih dari Rp100 juta diterapkan Pasal 2 ayat (1).

Keempat, dualisme sikap MA dalam memaknai ‘melawan hukum’ pasca putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Untuk menjawab hal itu perlu dikaji sejumlah putusan baik sebelum dan sesudah putusan MK dikeluarkan. Hasilnya, MA ternyata masih belum seragam dalam menerapkan pengertian ‘melawan hukum’. Misalnya, Putusan MA No. 103K/Pid/2007 tanggal 28 Februari 2007 dimana unsur ‘melawan hukum’ dimaknai dalam arti formil dan maeril dengan fungsi positif. Putusan lainnya dapat dilihat juga pada Putusan MA No. 2608K/ Pid/2006. Perbuatan melawan hukum dalam perkara ini dipandang sebagai sarana bagi perbuatan memperkaya diri sendiri dan bukan sebagai delik ini sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor.”

Bahwa Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi secara tegas menyatakan: “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan 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 denda paling sedikit Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah)”.

Unsur-unsur Pasal 3 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-undang No. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yaitu: (a) setiap orang; (b) menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi; (c) menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan; (d) merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

a. Setiap orang

Bahwa dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 secara tegas menyatakan definisi dan pengertian dari kata ‘Setiap Orang’ adalah orang perseorangan atau termasuk korporasi. Unsur ‘setiap orang’ hanya merupakan *element delict* dan bukan *bestanddeel delict* (delic inti)

yang harus dibuktikan. Artinya, unsur setiap orang harus dihubungkan dengan perbuatan selanjutnya, apakah perbuatan tersebut memenuhi unsur pidana atau tidak.

b. Menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi

Yang dimaksud dengan ‘menguntungkan’ adalah sama artinya dengan mendapatkan untung, yaitu pendapatan yang diperoleh lebih besar dari pengeluaran, terlepas dari penggunaan lebih lanjut dari pendapatan yang diperolehnya’. Dengan demikian, yang dimaksud dengan unsur ‘menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi’ adalah sama artinya dengan mendapatkan untung untuk diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi”.³⁶

c. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan

Bahwa menurut R. Wiyono, yang dimaksud ‘menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan’ adalah menggunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang melekat pada jabatan atau kedudukan yang dijabat atau diduduki oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk tujuan lain dari maksud diberikannya kewenangan, kesempatan, atau sarana tersebut.³⁷ Menurut E Utrecht - Moh. Saleh Djindang yang dimaksud dengan ‘jabatan’ adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara/kepentingan umum atau yang dihubungkan dengan organisasi sosial tertinggi yang diberi nama negara.

d. Merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

Bahwa, menurut R. Wiyono, yang dimaksud dengan ‘merugikan’ adalah sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang, sehingga dengan demikian yang dimaksud unsur ‘merugikan keuangan negara’ adalah sama artinya dengan menjadi ruginya keuangan negara atau berkurangnya keuangan negara. Pengertian ‘keuangan negara’ menurut

³⁶R. Wiyono, Pembahasan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, h. 38)

³⁷*Ibid.*

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik tingkat pusat maupun di tingkat daerah, berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara. Dengan tetap berpegang pada arti kata ‘merugikan’ yang sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang, maka apa yang dimaksud dengan unsur ‘merugikan perekonomian negara’ adalah sama artinya dengan perekonomian negara menjadi rugi atau perekonomian negara menjadi kurang berjalan.³⁸ Sedangkan pengertian ‘perekonomian negara’ menurut Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijaksanaan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

B. Konsep Kerugian Keuangan Negara

1. Pengertian Kerugian Keuangan Negara

Pengertian keuangan negara menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang 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. Definisi yang dianut oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tersebut menggunakan

³⁸R. Wiyono, Pembahasan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 33.

pendekatan luas, dengan tujuan terdapat perumusan definisi keuangan negara secara cermat dan teliti untuk mencegah terjadinya multi interpretasi dalam segi pelaksanaan anggaran, agar tidak terjadi kerugian negara sebagai akibat kelemahan dalam perumusan undang-undang, dan memperjelas proses penegakan hukum apabila terjadi mal administrasi dalam pengelolaan keuangan negara.³⁹

Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan ke dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.⁴⁰ Ruang lingkup keuangan negara berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara adalah:

- 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/kekayaan 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.

Pengelolaan keuangan negara didasarkan atas prinsip-prinsip yang sejalan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan melalui penerapan asas-asas klasik maupun asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas klasik tersebut meliputi asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi. Asas-asas baru yang diterapkan sebagai cerminan dari *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara meliputi asas-asas: akuntabilitas berorientasi pada

³⁹e-journal.uajy.ac.id/7868/4

⁴⁰Abd Razak Musahib, "Pengembalian Keuangan Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi" dalam jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/katalogis/article/view/4242/31

hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Fungsi dari diterapkannya asas-asas tersebut adalah untuk mendukung terwujudnya *good governance*, menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah dan memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi serta otonomi daerah, serta menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara.⁴¹

Kerugian keuangan negara didefinisikan sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.⁴² Di dunia peradilan, arti kerugian keuangan negara yaitu berkurangnya kekayaan negara atau bertambahnya kewajiban negara tanpa diimbangi prestasi yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum.⁴³ Terkait hal ini, Eddy Mulyadi Soepardi mengartikan kerugian keuangan negara sebagai berikut:⁴⁴

- a. Pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah (dapat berupa uang atau barang) yang seharusnya tidak dikeluarkan
- b. Pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah lebih besar dari yang seharusnya menurut kriteria yang berlaku
- c. Hilangnya sumber/kekayaan negara/ daerah yang seharusnya diterima (termasuk di antaranya penerimaan dengan uang palsu atau barang fiktif)
- d. Penerimaan sumber/kekayaan negara/daerah lebih kecil/rendah dari yang seharusnya diterima (termasuk penerimaan barang rusak atau kualitas tidak sesuai)
- e. Timbulnya kewajiban negara/daerah yang seharusnya tidak ada
- f. Timbulnya suatu kewajiban negara/daerah yang lebih besar dari yang seharusnya
- g. Hilangnya suatu hak negara/daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya dimiliki/diterima menurut aturan yang berlaku
- h. Hak negara/daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya diterima

Kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum administrasi disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaaan Keuangan, yaitu sebagai berikut.⁴⁵

⁴¹*Ibid*

⁴²Pasal 1 ayat (22) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

⁴³Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif HAN*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013, hlm. 174.

⁴⁴Ridwan, *Persinggungan Antar Bidang Hukum dalam Penyelesaian Perkara Korupsi di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016, hlm.51.

⁴⁵Hernold ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi Suatu Pendekatan Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm. 63

- a. Pasal 8 ayat (3) apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut, ayat (4) laporan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Pasal 10 ayat (1) BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, selanjutnya dijelaskan dalam ayat (2) penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.
- c. Pasal 11 (c) BPK dapat memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian keuangan negara/daerah jika diperlukan dalam hal tersebut.

2. Penghitungan Kerugian Keuangan Negara

Unsur penting dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara adalah 'kewenangan mengakses dan mendapatkan data' untuk meminta dokumen keuangan negara yang diatur oleh undang-undang dalam proses pemeriksaan keuangan negara. Hal tersebut dimuat dalam Pasal 10 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang menjelaskan dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan, pemeriksa dapat melakukan hal-hal berikut ini:⁴⁶

- a. meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- b. pemeriksa dapat mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi objek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan;
- c. melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara;
- d. dapat meminta keterangan kepada seseorang yang dirasa perlu untuk kepentingan pemeriksaan;
- e. memotret, merekam, dan/atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan.

⁴⁶Penjelasan Pasal 10 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

BPK sebagai lembaga internal pemerintah memiliki peranan penting dalam melakukan audit keuangan⁴⁷ yakni terkait dengan audit keuangan dalam tindak pidana korupsi dan yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara. Hal tersebut memiliki tujuan yakni BPK diharapkan dapat membantu mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN sehingga BPK harus betul-betul berfungsi sempurna. Apabila suatu pemeriksaan menghasilkan temuan yang menimbulkan sangkaan tindak pidana atau perbuatan yang merugikan keuangan negara, maka BPK memberitahukan kepada pihak yang berwenang untuk dilakukan penyidikan terkait dengan sangkaan adanya kerugian keuangan negara.

Terkait penentuan unsur kerugian keuangan negara terhadap tindak pidana korupsi, auditor BPKP lebih banyak melakukan perhitungan kerugian keuangan negara, yaitu audit telah dilakukan oleh penyidik. Sedangkan auditor BPKP dalam hal ini hanya menilai apakah perhitungan keuangan negara yang telah dilakukan oleh penyidik telah relevan, kompeten, dan cukup dalam menentukan besarnya kerugian keuangan negara. Sedangkan audit investigasi merupakan audit yang dilakukan Pemerintah Non Departemen, BPKP adalah institusi pemerintah yang diberi tanggung jawab luas di tingkat pemerintah pusat untuk merumuskan dan menyusun rencana dan program-program pengendalian.⁴⁸

Metode atau cara yang dilakukan oleh auditor BPKP dalam menentukan besaran kerugian keuangan negara dilakukan tergantung dari kasus yang terjadi dengan cara membandingkan antara nilai pekerjaan yang dibayar dengan nilai pekerjaan berdasarkan hasil pemeriksaan fisik oleh ahli fisik, kemudian dengan cara membandingkan antara nilai pekerjaan yang dibayarkan dengan harga perbandingan (standar Pemda, harga pasar, harga index dan lain-lain), dan dengan cara membandingkan antara nilai pekerjaan yang dibayar dengan pengeluaran yang seharusnya.⁴⁹ Berdasarkan metode yang demikian dapat terlihat bahwa penghitungan kerugian keuangan negara dimaksudkan semata-mata untuk membantu penyidik dalam menghitung kerugian keuangan negara terhadap suatu tindak pidana korupsi.

⁴⁷Hernold ferry Makawimbang, *Op. Cit*, hlm. 56.

⁴⁸Abdul Latif, *Op.Cit*, hlm. 316-317.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 318-319.

Terkait hal ini, Tuanakotta membagi konsep atau metode penghitungan kerugian keuangan negara menjadi enam konsep atau metode, yaitu:⁵⁰

a. Kerugian Total (*Total Loss*)

Metode ini menghitung kerugian keuangan negara dengan cara seluruh jumlah yang dibayarkan dinyatakan sebagai kerugian keuangan negara. Metode penghitungan kerugian negara kerugian total juga diterapkan dalam penerimaan negara yang tidak disetorkan, baik sebagian maupun seluruhnya. Bagian yang tidak disetorkan merupakan kerugian total.

b. Kerugian Total dengan Penyesuaian

Metode kerugian total dengan penyesuaian seperti dalam metode Kerugian Total, hanya saja dengan penyesuaian ke atas. Penyesuaian diperlukan apabila barang yang dibeli harus dimusnahkan dan pemusnahannya memakan biaya. Kerugian keuangan negara tidak hanya berupa pengeluaran untuk pengadaan barang tersebut, tetapi juga biaya yang diperlukan maupun dikeluarkan untuk memusnahkan barang tersebut.

c. Kerugian Bersih (*Net Loss*)

Dalam metode kerugian bersih, metode nya sama dengan metode kerugian total. Hanya saja dengan penyesuaian ke bawah. Kerugian bersih adalah kerugian total dikurangi dengan nilai bersih barang yang dianggap masih ada nilainya. Nilai bersih merupakan selisih yang bias diperoleh dikurangi *salvaging cost*.

d. Harga wajar

Pada metode penghitungan kerugian keuangan negara ini, harga wajar menjadi pembanding untuk harga realisasi. Kerugian keuangan negara dimana transaksinya tidak wajar berupa selisih antara harga wajar dengan harga realisasi. Metode penghitungan kerugian keuangan negara harga wajar digunakan dalam kasus pengadaan barang maupun transaksi pelepasan dan pemanfaatan barang. Dalam menghitung harga wajar sederhana, akan tetapi penerapannya tidak selalu mudah. Hal ini dikarenakan sulitnya menentukan harga wajar. Hukum Amerika Serikat menggunakan *arm's length transaction* untuk menentukan harga wajar. *Arm's length transaction* merupakan kesepakatan atau kontrak antara dua pihak seolah-olah mereka tidak saling mengenal. Apabila kriteria *arm's length transaction* tidak terpenuhi maka harga yang terjadi bukan merupakan harga wajar. Terminologi *apple to apple comparison* biasanya digunakan untuk menguji kewajaran harga dalam pengadaan barang, khususnya barang bergerak. Yang dimaksud dengan metode perbandingan *apple to apple comparison* adalah membandingkan dua obyek yang bukan hanya jenisnya harus sama tetapi unsur-unsur yang membentuk obyek tersebut juga harus sama.

e. Biaya Kesempatan (*Opportunity Cost*)

⁵⁰Theodorus M. Tuanakotta, *menghitung kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi*, hlm. 144 dikutip dari Chandra Ayu Astuti, "Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan Oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi" dalam http://eprints.undip.ac.id/46612/1/08_ASTUTI.pdf

Dalam metode biaya kesempatan, apabila ada kesempatan atau peluang untuk memperoleh yang terbaik, akan tetapi justru peluang ini yang dikorbankan, maka pengorbanan ini merupakan kerugian, dalam arti *opportunity cost*.

f. Bunga (*Interest*)

Bunga merupakan unsur kerugian negara yang penting, terutama pada transaksi-transaksi keuangan yang seperti dalam penempatan aset. Para pelaku transaksi ini umumnya paham dengan konsep nilai waktu dari uang. Bunga perlu dimasukkan dalam penghitungan kerugian keuangan negara. Dalam sengketa perdata, kerugian bunga dihitung berdasarkan jangka waktu (periode) dan tingkat bunga yang berlaku.

Menghitung kerugian keuangan negara dapat menggunakan berbagai macam metode. Dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, dapat juga digunakan dua metode atau lebih sekaligus, tergantung pada kompleksitas pekerjaan dan jenis kontraknya.⁵¹ Berdasarkan metode yang demikian dapat terlihat bahwa penghitungan kerugian keuangan negara dimaksudkan semaksimal-maksimalnya untuk membantu penyidik dalam menghitung kerugian keuangan negara terhadap suatu tindak pidana korupsi.

C. Konsep Penyalahgunaan Wewenang

Secara yuridis Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU-AP) membedakan definisi wewenang dengan kewenangan. Pengertian wewenang berdasarkan Pasal 1 Angka 5 UU-AP yaitu hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Istilah wewenang yang lazim digunakan dalam Hukum Administrasi Negara seringkali dipertukarkan dengan istilah kewenangan.⁵² Pasal 1 Angka 6 UU-AP tersebut juga mengatur definisi kewenangan, yaitu kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Walaupun secara yuridis UU-AP membedakan definisi wewenang dan kewenangan, pada hakekatnya keduanya

⁵¹*Ibid*

⁵²Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Ke-2, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2012, hlm.10 dikutip dari Mohammad Sahlan, "Kewenangan Peradilan Tipikor Pasca Berlakunya Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan" dalam arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/download/247/231

merupakan hal yang sama karena sama-sama dilekatkan kepada jabatan yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara lainnya. Perbedaannya antara keduanya terletak pada luas cakupannya, yang nampak pada kata hak pada definisi wewenang dan kekuasaan pada definisi kewenangan. Cakupan wewenang lebih sempit karena hanya dikaitkan dengan pengambilan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan kewenangan cakupannya lebih luas karena berkaitan dengan tindakan dalam ranah hukum publik. Jadi antara istilah wewenang dengan kewenangan tidak terdapat perbedaan konseptual. Pembedaan yang dilakukan oleh sebagian ahli hukum dan pembedaan definisi yuridis lebih kepada luasan cakupan antara wewenang dengan kewenangan, bukan pada substansinya.⁵³ Terkait hal ini, menurut Ateng Syafrudin dan S.F. Marbun, kewenangan (*authority* atau *gezag*) disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, yang di dalamnya terdapat wewenang-wewenang, sehingga wewenang (*competence* atau *bevoegdheid*) hanyalah bagian tertentu saja (*onderdeel*) dari kewenangan.⁵⁴

Pemberian wewenang kepada pejabat akan melahirkan hak dan kewajiban untuk mencapai tujuan dan maksud yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Penyimpangan terhadap maksud dan tujuan yang telah ditentukan dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang.⁵⁵ Penyalahgunaan wewenang merupakan istilah yang lahir dari doktrin HAN dan lazim digunakan dalam ranah hukum tersebut. ‘Penyalahgunaan wewenang’ dalam konsep HAN selalu diparalelkan dengan konsep *detournement de pouvoir* dalam sistem hukum Prancis atau *abuse of power/misuse of power* dalam istilah bahasa Inggris.⁵⁶

Penyalahgunaan wewenang terjadi jika tindakan pemerintah menyimpang dari tujuan yang telah ditentukan dalam undang-undang, yang dikenal dengan asas

⁵³ *Ibid*

⁵⁴ Ateng Syafrudin, “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab”, *Jurnal Pro Justitia IV*, Universitas Parahyangan, 2000, Bandung, hlm.22.

⁵⁵ Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Cetakan Pertama, Laksbang Mediatama Pressindo, Yogyakarta, 2008, hlm.39 dalam <http://e-journal.uajy.ac.id/10708/2/1HK10815.pdf>

⁵⁶ Philipus M. Hadjon, dkk., hlm. 21-22 dalam Mohammad Sahlan, *Loc. Cit*

spesialitas.⁵⁷ Setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU AP, dimana larangan tersebut meliputi larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang, dan larangan bertindak sewenang-wenang. Terkait hal ini, Jean Rivero dan Waline menyatakan bahwa pengertian penyalahgunaan kewenangan dalam Hukum Administrasi dapat diartikan dalam 3 wujud, yaitu:⁵⁸

- a. penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
- b. penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh Undang-undang atau peraturan-peraturan lain;
- c. penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Penyelenggaraan administrasi pemerintahan menurut UU-AP tersebut dilaksanakan berdasarkan beberapa asas, salah satunya yaitu asas tidak menyalahgunakan kewenangan yang merupakan asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

UU-AP merupakan payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Terkait konteks penegakan hukum, UU-AP menjadi sumber hukum materiil bagi sistem PTUN dalam mengadili sengketa Tata Usaha Negara. UU-AP memberikan beberapa perluasan kompetensi absolut bagi PTUN. Salah satunya berupa kompetensi PTUN untuk melakukan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang terhadap keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 21 UU-AP. Pengujian unsur penyalahgunaan wewenang memiliki pedoman beracara tersendiri yang telah dituangkan dalam PERMA No.4

⁵⁷Basuki Minarno, hlm.39 dalam <http://e-journal.uajy.ac.id/10708/2/1HK10815.pdf>, *Loc. Cit*

⁵⁸Pertimbangan Hakim dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 977 k/pid/2004

Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. Jika UU PTUN mempergunakan istilah ‘gugatan’, pada PERMA No.4 Tahun 2015 mempergunakan istilah ‘permohonan’. Melalui definisi permohonan dalam PERMA No.4 Tahun 2015 tersebut, terjadi perluasan kewenangan bagi PTUN dalam menyelesaikan sengketa TUN yang dirumuskan pada Pasal 1 angka 4 UU PTUN.⁵⁹

⁵⁹ *Firma Novi Anggoro, Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang terhadap Keputusan Dan/Atau Tindakan Pejabat Pemerintahan oleh PTUN dalam* <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/803>

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Esensi Keberadaan Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Secara umum dan sederhana korupsi dapat diartikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan/kepercayaan untuk keuntungan pribadi. Pengertian korupsi juga mencakup perilaku pejabat-pejabat di sektor publik, baik politisi maupun pegawai negeri yang memperkaya diri mereka secara tidak pantas dan melanggar hukum, atau orang-orang yang dekat dengan pejabat birokrasi dengan menyalahgunakan kekuasaan yang dipercayakan pada mereka. Kehidupan korupsi dalam konteks pelayanan publik ini merupakan perbuatan ‘korupsi administrasi’ dengan fokus pada kegiatan perorangan yang memegang kontrol dalam kedudukannya sebagai pejabat publik, sebagai pembuat kebijakan, atau sebagai pegawai birokrasi pemerintah, atas berbagai kegiatan atau keputusan.⁶⁰

Salah satu jenis tindak pidana yang diatur dalam UU PTPK adalah tindak pidana korupsi menyangkut kerugian keuangan negara sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUPTPK berikut ini:

Pasal 2 ayat (1): “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Pasal 3: “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan,

⁶⁰ “*Permasalahan Seputar Kerugian Keuangan Negara (Tinjauan Dari Perspektif Pembuktian Hukum Pidana)*” dalam <http://kejar-jakbar.go.id/index.php/component/k2/item/236-permasalahan-seputar-kerugian-keuangan-negara-tinjauan-dari-perspektif-pembuktian-hukum-pidana>

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 Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Tindak lanjut pemberantasan tindak pidana korupsi pada masa kontemporer saat ini yang tidak hanya mempidanakan para pelaku tetapi juga harus dapat memulihkan kerugian keuangan negara yang terakumulasi dengan ditetapkannya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2013 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi yang menjadi tugas dan tanggungjawab Kejaksaan RI, adalah sebenarnya merupakan kelanjutan dari Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010 yang menugaskan Kejaksaan RI untuk dapat menyelesaikan Penyidikan dan Penuntutan Perkara Korupsi.⁶¹

Redaksi “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” yang terdapat dalam Pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang PTPK merupakan akibat adanya perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang. Hal ini mengandung arti bahwa ada kerugian keuangan negara atau perekonomian negara jika perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang terbukti. Sebaliknya tidak ada kerugian keuangan negara atau perekonomian negara jika perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang tidak terbukti. Dalil ini menunjukkan hubungan kausalitas sehingga harus dimaknai dalam urutan logis, membuktikan penyebab kemudian menghitung akibat.⁶²

Kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UU PTPK adalah kerugian negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum juga melakukan audit terhadap

⁶¹ Sri Marsita, “Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Korupsi Yang Nilai Kerugian keuangan Negaranya Kecil”, Jurnal Bina Adhyaksa, Vol. 6 No.1, November 2015, hlm 13.

⁶² Ridwan, *Persinggungan Antar Bidang Hukum dalam Penyelesaian Perkara Korupsi di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016, hlm. 50-51

kerugian keuangan negara pusat/daerah.⁶³ Dalam hal penyelesaian kerugian keuangan negara/daerah, BPK berwenang untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi merupakan upaya mereformasi dan membangun institusi hukum yang dapat mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi pada tingkat internasional, regional, dan nasional. Upaya pengembalian aset harus dilakukan oleh pemerintah Indonesia, karena dengan memperhatikan data kerugian keuangan negara, Indonesia dianggap sebagai negara korban korupsi; dana yang dikorupsi tersebut adalah dana yang seharusnya diperuntukkan dalam upaya meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dana yang diambil oleh para koruptor harus dikembalikan sebagai salah satu sumber pendanaan penciptaan kesejahteraan rakyat. Upaya pengembalian sebagai upaya preventif bagi pelaku potensial.⁶⁴

Pengembalian kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum administrasi negara pada prinsipnya berorientasi pada pemulihan kerugian keuangan negara, hal tersebut dapat terlihat sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara: “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 dimaksud.”

Adapun hal tersebut diperkuat dengan penjelasan mengenai kerugian keuangan negara sebagaimana dalam Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 1 tahun 2004 tentang Pebendaharaan Negara:

- a. “Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.”
- b. Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.”

⁶³Muhammad Yusuf, *Merampas Aset Koruptor*, Kompas, Jakarta, 2013, hlm 176.

⁶⁴Nashriana, “*Asset Recovery Dalam Tindak Pidana Korupsi: Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara*” dalam eprints.unsri.ac.id/569/1/

Dalam perspektif hukum administrasi, apabila kerugian keuangan negara tidak ditindaklanjuti oleh pihak yang bertanggungjawab sesuai dengan waktu yang telah ditentukan dalam Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 2 Tahun 2010, maka BPK segera melaporkan kerugian keuangan negara tersebut kepada penyidik untuk dilakukannya penyelidikan. Pada saat itu kerugian keuangan negara tidak lagi dalam ranah hukum administrasi melainkan telah masuk dalam ranah hukum pidana.⁶⁵

Apabila suatu perbuatan telah jelas terlihat sebagai tindak pidana korupsi, dimana telah memenuhi semua unsur dan telah nyata mengakibatkan kerugian keuangan negara, walaupun bukti yang termuat dalam LHP BPK membuktikan bahwa tidak ditemukannya lagi kerugian keuangan negara dikarenakan kerugian keuangan negara tersebut telah dikembalikan, tidak dapat menjadi suatu pertimbangan untuk tidak memproses dan mengadili tersangka tersebut melalui jalur pidana. Ketika permasalahan kerugian keuangan negara telah beralih ke ranah pidana, maka upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum pidana mengacu pada ketentuan UU PTPK. Dalam perkara pidana, pengembalian kerugian keuangan negara yang dilakukan atas itikad baik dari pelaku tindak pidana korupsi tidak dapat menghentikan suatu proses hukum yang sedang berlangsung.⁶⁶

Pengembalian kerugian keuangan negara sebagaimana dijelaskan dalam UU PTPK dapat dilakukan melalui dua instrumen hukum yakni instrumen pidana dan perdata. Upaya pengembalian melalui instrumen pidana dilakukan oleh penyidik dalam rangka menelusuri aset-aset para tersangka yang diduga sebagai hasil tindak pidana korupsi. Tujuan penelusuran aset adalah untuk mengetahui keberadaan dan jenis aset yang didapat dari hasil tindak pidana, yang akan digunakan untuk penggantian kerugian negara dengan cara melakukan perampasan dan/atau sita.⁶⁷

⁶⁵ Wawancara Dengan Anshar, Jaksa Kepala Seksi Pidana Khusus Kejaksaan Tinggi DIY, di Kejaksaan Tinggi DIY, 26 Januari 2017.

⁶⁶ Bambang Widjayanto, Dalam Diskusi “Tantangan Akuntabilitas Kekuasaan” Kalabahu 2017, di Universitas Atmajaya Yogyakarta, 12 April 2017.

⁶⁷ Singgih herwibowo, “Problematika Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi Melalui Gugatan Perdata”, Jurnal Hukum, Edisi No. 2 Vol. IV, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Negeri Solo, 2016, hlm. 132.

Pada hakikatnya, aspek pengembalian kerugian keuangan negara akan dilakukan melalui proses persidangan. Dalam persidangan hakim dapat menjatuhkan sanksi secara kumulatif pidana pokok dan juga pidana tambahan berupa uang pengganti beserta penjatuhan pidana denda, yang dapat dilihat pada ketentuan di dalam Undang-Undang Korupsi, sebagai berikut:⁶⁸

- a. Pasal 18 ayat (1) huruf a menetapkan bahwa perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud atau barang 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
- b. Pasal 18 ayat (1) huruf b menetapkan bahwa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut (Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Korupsi). Apabila dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) huruf b, maka dipidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan (Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Korupsi).
- c. Pasal 29 ayat (4) menetapkan bahwa penyidik, penuntut umum, atau hakim dapat meminta kepada bank untuk memblokir rekening simpanan milik tersangka atau terdakwa yang diduga hasil korupsi.
- d. Pasal 30 menetapkan bahwa penyidik berhak membuka, memeriksa, dan menyita surat dan kiriman melalui pos, telekomunikasi, atau alat lainnya yang dicurigai mempunyai hubungan dengan perkara tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa.
- e. Pasal 38 ayat (5) menetapkan bahwa dalam hal terdakwa meninggal dunia sebelum putusan dijatuhkan dan terdapat bukti yang cukup kuat bahwa yang bersangkutan telah melakukan tindak pidana korupsi, maka hakim atas tuntutan penuntut umum menetapkan perampasan barang-barang yang telah disita.
- f. Pasal 38 B ayat (2) menetapkan bahwa dalam hal terdakwa tidak dapat membuktikan bahwa harta benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diperoleh bukan karena tindak pidana korupsi, harta benda tersebut dianggap diperoleh juga dari tindak pidana korupsi dan hakim berwenang

⁶⁸Nur Hayati dan Andrea Reynaido, "Pengembalian Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan Secara Tidak Sukarela Berdasarkan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung No. 2257 K/Pid/2006)", *Lex Jurnalica* Vol. 7 No.1, Fakultas Hukum Esa Unggul 1 Desember 2009, hlm. 76-78.

memutuskan seluruh atau sebagian harta benda tersebut dirampas untuk negara. Pidana denda, aspek dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mempergunakan perumusan sanksi pidana bersifat kumulatif alternatif (pidana penjara dan atau pidana denda) dan perumusan lamanya sanksi pidana.

Proses pengembalian aset dalam hukum pidana dapat dilakukan melalui 4 (empat) tahapan, yaitu *pertama*, pelacakan aset (*aset tracing*) dengan tujuan untuk mengidentifikasi aset, bukti kepemilikan aset, lokasi penyimpanan aset dalam kapasitas hubungan dengan tindak pidana yang dilakukan. *Kedua*, pembekuan atau perampasan aset dimana menurut Bab I Pasal 2 huruf f KAK 2003 aspek ini ditentukan meliputi larangan sementara untuk mentransfer, konversi, disposisi, atau memindahkan kekayaan atau untuk sementara menanggung beban dan tanggung jawab untuk mengurus dan memelihara serta mengawasi kekayaan berdasarkan yang berkompeten. *Ketiga*, penyitaan aset dimana menurut Bab I Pasal 2 huruf g KAK 2003 diartikan sebagai pencabutan kekayaan untuk selamanya berdasarkan penetapan pengadilan atau otoritas lain yang berkompetensi. *Keempat*, pengembalian dan penyerahan aset kepada korban.⁶⁹

Membahas mengenai pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, maka tidak terlepas dari keberadaan norma Pasal 4 UU PTPK sebagai dasar penegakan tindak pidana korupsi yang menyatakan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 4 dan penjelasannya sebagai berikut:

Pasal 4: “Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.”

Penjelasan Pasal 4: “Dalam hal pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan pasal 3 telah memenuhi unsur-unsur pasal dimaksud, maka pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku tindak pidana tersebut. Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan”.

⁶⁹ *Ibid*

Beberapa ahli hukum memiliki pendapat berbeda terkait pengembalian kerugian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara. Mudzakkir berpendapat bahwa pengembalian hasil tindak pidana sering dikaitkan dengan waktunya. Bila pengembalian dilakukan sebelum penyidikan dimulai, seringkali diartikan menghapus tindak pidana yang dilakukan seseorang. Namun, bila dilakukan setelah penyidikan dimulai, pengembalian itu tidak menghapus tindak pidana. Menurutnya, dikembalikan sebelum atau sesudah penyidikan itu tetap melawan hukum.⁷⁰

Lebih lanjut Mudzakkir menyatakan bahwa pengembalian keuangan atau kerugian negara oleh terdakwa dapat menjadi alasan bagi hakim untuk mengurangi pidana yang dijatuhkan kepada terdakwa yang bersangkutan. Pengembalian tersebut berarti ada iktikad baik untuk memperbaiki kesalahan. Namun pada prinsipnya, pengembalian uang itu hanya mengurangi pidana, bukan mengurangi sifat melawan hukum.⁷¹ Pendapat yang sama juga disampaikan oleh peneliti Lembaga Kajian untuk Advokasi dan Independensi Peradilan (LeIP) Arsil, yaitu pengembalian uang hasil korupsi secara sukarela oleh terdakwa biasanya menjadi alasan bagi hakim untuk mengurangi hukuman. Jadi memang terdapat relevansi antara pengembalian hasil korupsi dengan sanksi pidana yang dijatuhkan kepada si pelaku. Di satu sisi, pengembalian uang hasil korupsi dapat menjadi alasan bagi hakim untuk mengurangi pidana bagi si pelaku, tapi tidak menghapuskan pidananya.⁷²

Pendapat berbeda dinyatakan oleh T. Nasrullah tentang waktu pengembalian hasil tindak pidana, yaitu khusus dalam konteks tindak pidana korupsi, pengembalian kerugian negara sebelum penyidikan bisa menghapus tindak pidana. Salah satu unsur korupsi, lanjutnya adalah unsur kerugian negara. Bila sudah dikembalikan berarti unsur tersebut sudah hilang. Tapi syaratnya harus sebelum ada penyidikan. Jika penyidikan telah dimulai, ia menilai pengembalian uang hanya mengurangi sanksi pidana saja. Alasannya, pengembalian kerugian negara dianggap sebagai timbal balik karena telah meringankan tugas negara. tidak mempersulit dari segi biaya, waktu, tenaga dan pikiran negara.

⁷⁰ Abd Razak Musahib, *Loc.Cit*

⁷¹ "Pengembalian Uang Hasil Korupsi" dalam hukumonline.com/klinik.

⁷² Abd Razak Musahib, *Loc. Cit*

Pengembalian yang juga dianggap sebagai pengakuan bersalah si terdakwa. Jadi, meskipun pelaku tindak pidana korupsi (koruptor) itu telah mengembalikan keuangan negara yang telah ia korupsi sebelum putusan pengadilan dijatuhkan, proses hukumnya tetap berjalan karena tindak pidananya telah terjadi. Akan tetapi, pengembalian uang yang telah dikorupsi dapat menjadi faktor yang meringankan bagi terdakwa saat hakim menjatuhkan putusan.⁷³

Harifin A. Tumpa menjelaskan bahwa “Sekalipun temuan BPK tidak *pro iustisia*, tapi bersifat administratif, tapi justru di bidang pelanggaran administratif itulah kemungkinan munculnya tindak pidana korupsi. Apabila tidak ada pelanggaran administratif maka tidak ada korupsi. Sumber dari tindak pidana korupsi salah satunya ada pada administrasi yang tidak tertib.⁷⁴ Pelanggaran administratif hanya merupakan salah satu penyebab terjadinya tindak pidana korupsi.⁷⁵ Kesalahan administrasi yang dilakukan oleh seseorang dapat berubah menjadi perbuatan pidana apabila pejabat tersebut tidak menindaklanjuti rekomendasi BPK.

Apabila suatu perbuatan telah jelas terlihat, dalam hal ini perbuatan tindak pidana korupsi yang telah memenuhi semua unsur dan telah nyata mengakibatkan kerugian keuangan negara, walaupun bukti yang termuat dalam LHP BPK membuktikan bahwa tidak ditemukannya lagi kerugian keuangan negara dikarenakan kerugian keuangan negara tersebut telah dikembalikan, tidak dapat menjadi suatu pertimbangan untuk tidak memproses dan mengadili tersangka tersebut melalui jalur pidana. Maka tidak tepatnya pertimbangan kejaksaan dalam mengeluarkan SP3 kasus dugaan korupsi dengan alasan tersebut karena percobaan tindak pidana korupsi saja sudah dapat dipertanggungjawabkan, semestinya tindak pidana korupsi yang sudah nyata terjadi dan telah memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi, perkara kasus dugaan korupsi tersebut tetap harus dilanjutkan sampai putusan pengadilan.

⁷³Pengembalian Uang Hasil Korupsi” dalam hukumonline.com/klinik.

⁷⁴BPK Sinergi Cara Strategi Cegah Korupsi, Warta BPK edisi Januari 2011, Terdapat Dalam, http://www.bpk.go.id/assets/files/magazine/edisi-01-voli-januari-2011_halaman_6_27_.pdf, Terakhir Diakses tanggal 4 Februari 2017.

⁷⁵Wawancara Penulis dengan Eddy O. S. Hiariej, Guru Besar Hukum Pidana FH UGM melalui *email* pada 3 Februari 2017 Pukul 20.10 WIB. (Data Ada Pada Penulis)

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa esensi keberadaan Pasal 4 UUPTPK sebagai dasar penegakan hukum tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara adalah untuk menegaskan bahwa ketika kerugian keuangan negara sudah beralih atau masuk ranah hukum pidana, pengembalian kerugian keuangan tersebut tidak menghapus pertanggungjawaban pidana pelaku tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara. Hal ini disebabkan karena pengembalian kerugian keuangan tersebut tidak mengurangi sifat melawan hukum dalam unsur-unsur Pasal 2 dan 3 Undang-undang PTPK. Pengembalian kerugian keuangan negara tersebut hanya berfungsi sebagai faktor atau hal-hal yang meringankan terdakwa tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara.

Selain itu, pengaturan Pasal 4 UU PTPK tersebut juga menunjukkan bahwa meskipun kerugian keuangan negara tersebut dikembalikan, negara telah mengalami kerugian dari segi sosial ekonomi, yaitu jika keuangan negara tersebut tidak dikorupsi seharusnya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat. Artinya bahwa tindak pidana korupsi tersebut telah menghambat pembangunan nasional sehingga masyarakat pun secara tidak langsung mengalami kerugian sosial ekonomi. Hal ini sesuai dengan karakteristik tindak pidana korupsi yang merupakan *extra ordinary crime* yang berdampak secara sistematis dan meluas. Jadi, dapat dikatakan bahwa Pasal 4 tersebut diatur sebagai langkah preventif dalam pemberantasan tindak pidana korupsi karena dapat mencegah seseorang melakukan tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara mengingat pengembalian kerugian keuangan negara tersebut tidak menghapus pertanggungjawaban pidana pelaku tindak pidana korupsi.

Penyelamatan keuangan negara dirasa memang perlu dijadikan orientasi utama, namun pertanggungjawaban pidana badan dirasa tetap harus dipertahankan agar menimbulkan rasa jera bagi pelaku dan masyarakat luas. Pada kasus tindak pidana korupsi semstinya aparat penegak hukum bukan hanya memfokuskan pada penjatuhan pidana badan saja melainkan juga harus memfokuskan pada pidana yang berfokus pada aspek finansial, yakni pengembalian kerugian keuangan negara dan dibarengi dengan penjatuhan sanksi pidana badan. Sehingga keberadaan Pasal 4 UU PTPK tetap dapat dipertahankan dan tidak dapat disimpangi dalam kasus korupsi, dan juga pengembalian kerugian keuangan

negara tidak dapat dijadikan suatu dasar penghentian penyidikan oleh aparat penegak hukum. Yang nantinya akan tercipta suatu kepastian hukum dan rasa keadilan bagi masyarakat luas.

B. Implementasi Pasal 4 UUPTPK dalam Praktek Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi

Pasal 4 UU PTPK menyatakan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara hanya merupakan salah satu alasan untuk meringankan hukuman dan tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku yang melanggar ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTPK. Meski sudah banyak koruptor yang dijera UU PTPK dan dijatuhkan pidana penjara karena terbukti merugikan keuangan negara, namun dalam praktiknya, penerapan unsur merugikan keuangan negara dalam UU PTPK terhadap proses penanganan perkara tindak pidana korupsi seringkali menimbulkan permasalahan. Salah satunya yaitu adanya pelanggaran/ penyimpangan terhadap ketentuan Pasal 4 dalam praktek penegakan hukum tindak pidana korupsi. Hal ini terlihat dari praktek penerbitan SP3 oleh penyidik terkait kasus-kasus dugaan korupsi tersebut dengan alasan tidak terpenuhinya unsur merugikan keuangan negara karena adanya pengembalian kerugian keuangan negara tersebut. Kenyataan tersebut dirasa akan mengakibatkan para pelaku kasus korupsi lepas dari tuntutan hukum karena pada tahapan proses penyidikan telah dihentikan, yang mengakibatkan aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah tidak diperhatikan terutama tentang keberadaan pasal 4 UU PTPK.

Praktek penghentian penyidikan tindak pidana korupsi karena adanya pengembalian kerugian keuangan negara sebagaimana dipaparkan di atas terjadi pada beberapa kasus, salah satunya yaitu kasus pembangunan RSUD Nias Selatan. Dalam hal pengadaan tanah seluas 60.000 m² untuk pembangunan Gedung RSUD tersebut, terdapat penggelembungan harga dari Rp40.000,00 per-meter (empat puluh ribu rupiah per meter) menjadi Rp250.000,00 per-meter (dua ratus lima puluh ribu per meter). Hal tersebut kemudian menimbulkan kerugian negara yang diduga dilakukan oleh panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Nias Selatan Tahun Anggaran 2012.⁷⁶

⁷⁶ Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 52/Pra.Pid/2015/PN.MDn, hlm. 3.

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI) atas laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2012 pada tanggal 4 Juli 2013, disebutkan bahwa tindak pidana yang dilakukan oleh para terangka menimbulkan kerugian negara berupa kemahalan harga sebesar Rp5.127.386.500,00 (lima miliar seratus dua puluh tujuh juta tiga ratus delapan puluh enam lima ratus rupiah).⁷⁷

Terkait dengan tindak pidana tersebut telah dilakukan ekspos pada tanggal 29 Oktober 2013. Hasil ekspos perkara tersebut mengungkapkan bahwa pihak kejaksaan telah menerbitkan Surat Perintah Penyidikan atas nama Tersangka Ir. Lakhomizaro Zebua, Ir. Norododo Sarumaha, MM., Warisan Ndruru, SH., Monasduk Duha, SE., MM., Meniati Dakho S.Pd., dan Fohalawo Laila, S.H. Selain melakukan ekspos terhadap para tersangka di atas pada tanggal 20 Februari 2014, Tim Penyidik Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara juga telah melakukan ekspos di Kejaksaan Agung Republik Indonesia di hadapan Jaksa Agung Muda Tindak pidana khusus (Jampidsus). Hasil ekspos gelar perkara sepakat untuk menetapkan Bupati Nias Selatan, Idealisman Dachi, sebagai tersangka dalam kasus dugaan korupsi pengadaan tanah RSUD Nias Selatan.⁷⁸

Setelah berjalannya penyidikan pada bulan Agustus 2015, BPK-RI Perwakilan Provinsi Sumatera Utara menerangkan bahwa terhadap adanya kerugian Daerah atas Pengadaan Tanah RSUD sebesar Rp5.127.386.500,00 (Lima miliar seratus dua puluh tujuh juta tiga ratus delapan puluh enam lima ratus rupiah) telah ditindaklanjuti oleh pihak ketiga atas nama Firman Adil Dachi dengan menyetorkan uang ke kas negara sejumlah Rp7.212.386.500,00 (tujuh miliar dua ratus dua belas juta tiga ratus delapan puluh enam lima ratus rupiah) pada tanggal 4 November 2013.⁷⁹

Setelah proses pemeriksaan perkara, Tim Penyidik Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) pada tanggal 11 Agustus 2015 dengan alasan tidak cukup bukti karena kerugian keuangan negara telah dikembalikan. Sementara keterlibatan para tersangka terhadap kasus dugaan korupsi telah terlihat dengan jelas sebagaimana termuat

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid*, hlm 4-5.

dalam Nota Dinas dari Tim Penyidik Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara tertanggal 24 Februari 2014 yang ditujukan kepada Asisten Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara.⁸⁰

Pada kasus dugaan korupsi RSUD Nias Selatan, berdasarkan fakta-fakta yang diterangkan di persidangan semestinya penyidikan dalam kasus tersebut tetap dilanjutkan. Sebab pengembalian kerugian keuangan negara tersebut tidak menghilangkan sifat dan unsur-unsur melawan hukum. Telah jelas sebagaimana rumusan Pasal 4 UU PTPK yang menjelaskan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tidak serta merta menghapus pertanggungjawaban pidana pelaku, karena pengembalian kerugian keuangan negara tersebut merupakan konsekuensi yang harus ditanggung oleh pelaku tindak pidana.

Pengembalian kerugian keuangan negara dilakukan setelah melewati batas waktu yang telah ditentukan dalam UU BPK, semestinya proses penyidikan terhadap kasus tersebut tetap harus dilanjutkan. Pengembalian kerugian keuangan negara tidak dapat dijadikan dasar dalam melakukan penghentian penyidikan, dan semestinya penyidikan atau proses pidana tetap harus dilanjutkan sampai pada putusan pengadilan. Iktikad baik pengembalian uang atau kerugian negara oleh pelaku yang nantinya dapat menjadi alasan bagi hakim untuk mengurangi pidana yang dijatuhkan kepada terdakwa yang bersangkutan.

Contoh kasus lainnya adalah kasus dugaan korupsi dana hibah Persiba Bantul sebesar Rp12.500.000.000,00 (dua belah miliar lima ratus juta rupiah) yang melibatkan mantan Bupati Bantul yaitu Idham Samawi. Penetapan terangka oleh Kejaksaan Tinggi DIY berdasarkan hasil penyelidikan yang dilakukan sejak awal 2013 setelah dilakukan gelar perkara oleh Tim Penyidik pada Kamis, 18 Juli 2013, ditemukan adanya alat bukti yang cukup. Sehingga Pimpinan Kejaksaan Tinggi DIY langsung meningkatkan proses hukum ke tahap penyidikan beserta dengan penetapan Idham Samawi dan Edi sebagai tersangka kasus dugaan korupsi dana hibah Persiba Bantul. Dari hasil gelar perkara yang dilakukan bersama dengan Tim penyidik menyimpulkan adanya proses pencairan dana hibah yang tidak sesuai ketentuan dan penggunaan dana di luar peruntukan.⁸¹

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 5-6.

⁸¹ <http://yogyakarta.bpk.go.id/?p=5853>

Berdasarkan informasi yang berhasil dihimpun dari Kejati DIY, Idham dan Edi diduga bertanggung jawab dalam kasus dugaan korupsi dana hibah Persiba Bantul pada 2011 lalu. Pada saat itu, Persiba memperoleh bantuan dana hibah dari APBD dan APBD Perubahan, masing-masing sebesar Rp8.000.000.000,00 (delapan miliar rupiah) dan Rp4.500.000.000,00 (empat miliar lima ratus rupiah). Akan tetapi, dana hibah yang seharusnya untuk biaya mengikuti kompetisi devisi utama PSSI 2011-2012 justru digunakan di luar peruntukannya. Kejati DIY pun meyakini dalam kasus tersebut terdapat pelanggaran dan menimbulkan kerugian negara. Oleh karena itu, Ketua Kejaksaan Tinggi DIY menaikan proses hukum ke tahap penyidikan dan membentuk Tim Penyidik Pidana Khusus yang terdiri dari 7 orang untuk kasus dugaan korupsi dana hibah persiba Bantul.⁸²

Menurut Kejati dalam kasus tersebut terdapat pelanggaran yang mengakibatkan terjadinya kerugian keuangan negara dan berdasarkan bukti permulaan Kejati DIY melakukan penyidikan.⁸³ Pada saat penyidikan berlangsung, Kejati justru menghentikan penyidikan. Menurut Azwar dalam keterangan pers, keputusan penghentian penyidikan dikarenakan tidak ditemukannya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh para tersangka. Hal tersebut juga didukung oleh hasil audit BPKP DIY yang menyatakan dalam kasus Persiba tidak ditemukan ada kerugian keuangan negara karena telah dikembalikan ke kas daerah Pemkab Bantul.⁸⁴ Terkait kasus dugaan korupsi Persiba Bantul, dihentikannya penyidikan kasus tersebut dikarenakan tidak ditemukannya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh para tersangka. Hal tersebut juga dibuktikan dengan adanya tersangka baru yang telah terbukti bersalah dan telah dilakukannya eksekusi putusan. Meski terhadap penghentian penyidikan kasus Persiba Bantul telah dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara, namun tidak semestinya tersangka terlepas dari pertanggungjawaban pidana. Apabila Idham Samawi sebelumnya telah ditetapkan

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴

<http://news.okzone.com/read/2015/08/04/510/1190494/kejati-diy-hentikan-kasus-idham-samawi>

sebagai tersangka, dapat ditarik kesimpulan bahwa Penyidik telah memiliki 2 alat bukti permulaan yang cukup.⁸⁵

Dihentikannya penyidikan dengan alasan tidak ditemukannya unsur melawan hukum, dirasa sikap penyidik terlihat kontradiktif. Karena dalam menetapkan tersangka, penyidik telah memiliki dua alat bukti permulaan yang cukup. Demikian Penyidik dapat dianggap tidak menerapkan asas profesionalitas dalam AAUPB (Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik).⁸⁶ Apabila ditinjau dari sistem pertanggungjawaban, Idham Samawi yang berkedudukan selaku atasan atau pimpinan memiliki tanggung jawab atas kesalahan yang dilakukan oleh bendahara selaku anak buah atau bawahannya. Idham Samawi selaku pimpinan dianggap mengetahui dan bertanggung jawab atas segala kebijakan yang dilakukan oleh anak buah atau bawahannya, sehingga ia tidak dapat serta merta terlepas dari tanggung jawab pidana.⁸⁷

Mengenai pendapat penyidik yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 4 UU PTPK dapat disimpangi. Maka hal tersebut tidak dapat dibenarkan karena apabila salah satu pasal dapat disimpangi, ditakutkan akan terjadi penyimpangan terhadap pasal-pasal yang lain di masa yang akan datang.⁸⁸ Mengingat kejahatan korupsi merupakan *extra ordinary crime*, seharusnya penanganan kasus korupsi harus dilakukan semaksimal mungkin, sebab salah satu semangat UU PTPK ketika pembentukannya berfokus pada penjeraan, dan penyelamatan kerugian keuangan negara yang menjadi tujuan pemidanaan yang telah dirumuskan dalam pasal 4 dan pasal 18 UU PTPK, dan hal tersebut sejalan dengan tujuan pemidanaan yang diadopsi oleh Indonesia hingga kini.

Penghentian penyidikan terkait kasus dugaan korupsi atas dasar pengembalian kerugian keuangan negara tidak dapat dijadikan pertimbangan dan bertentangan dengan lahirnya UU PTPK. Nilai yang terkandung dalam penegakan hukum pidana adalah *primum remedium*, hal tersebut dipertegas sebagaimana dalam Pasal 4 UU PTPK yang menyatakan bahwa “Pengembalian kerugian

⁸⁵Wawancara Dengan Yogi Zul Fadli, , Kepala Departemen Advokasi LBH Yogyakarta, di LBH Yogyakarta

⁸⁶*Ibid.*

⁸⁷*Ibid.*

⁸⁸Wawancara Dengan Aradila Caesar, Pengurus Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan Indonesia Corruption Watch

keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3”. Apabila alasan penyidik lebih mengutamakan dan berorientasi kepada penyelamatan keuangan negara dibandingkan dengan penjatuhan pidana badan, terlebih lagi jumlah nominal kerugian keuangan negara yang ditimbulkan oleh pelaku tindak pidana korupsi tidak tergolong kecil yakni diatas Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah), maka hal tersebut perlu dikaji lebih mendalam. Meskipun penyelamatan keuangan negara dinilai efektif dalam memulihkan keuangan negara, namun hal tersebut tidak sejalan dengan tujuan pemidanaan, yaitu salah satu dari tujuan pemidanaan adalah memberikan efek jera sebagai upaya preventif agar masyarakat tidak melakukan perbuatan yang sama.⁸⁹ Jadi, penyelamatan keuangan negara harus tetap disertai dengan pemberian pidana badan bagi tersangka kasus korupsi.

⁸⁹Sundari, Diskusi Kalabahu 2017 “*Strategi dan Taktik Penanganan Perkara Pidana*”, di Universitas Atmajaya Yogyakarta.

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan terkait penelitian ini, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Esensi keberadaan Pasal 4 UU PTPK sebagai dasar penegakan hukum tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara adalah untuk menegaskan bahwa ketika kerugian keuangan negara sudah beralih atau masuk ranah hukum pidana, pengembalian kerugian keuangan tersebut tidak menghapus pertanggungjawaban pidana pelaku tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara. Hal ini disebabkan karena pengembalian kerugian keuangan tersebut tidak mengurangi sifat melawan hukum dalam unsur-unsur Pasal 2 dan 3 UU PTPK, namun hanya berfungsi sebagai faktor atau hal-hal yang meringankan terdakwa. Selain itu, pengaturan Pasal 4 UU PTPK tersebut juga menunjukkan bahwa meskipun kerugian keuangan negara tersebut dikembalikan, negara telah mengalami kerugian dari segi sosial ekonomi, yaitu jika keuangan negara tersebut tidak dikorupsi seharusnya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat. Artinya bahwa tindak pidana korupsi tersebut telah menghambat pembangunan nasional sehingga masyarakat pun secara tidak langsung mengalami kerugian. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa Pasal 4 ditujukan sebagai langkah preventif dalam pemberantasan tindak pidana korupsi karena dapat mencegah seseorang melakukan tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara mengingat pengembalian kerugian keuangan negara tersebut tidak menghapus pertanggungjawaban pidana pelaku tindak pidana korupsi.

2. Implementasi Pasal 4 UU PTPK dalam praktek penegakan hukum tindak pidana korupsi seringkali menimbulkan permasalahan, yaitu adanya pelanggaran/penyimpangan terhadap ketentuan Pasal 4 dalam praktek penegakan hukum tindak pidana korupsi. Hal ini terlihat dari praktek penerbitan SP3 oleh penyidik terkait kasus-kasus dugaan korupsi tersebut dengan alasan tidak terpenuhinya unsur merugikan keuangan negara karena adanya pengembalian kerugian keuangan negara tersebut, sebagaimana terjadi dalam kasus dugaan korupsi pembangunan RSUD Nias Selatan dan kasus dugaan korupsi dana hibah Persiba Bantul.

B. Rekomendasi

1. Kerugian keuangan negara dan tindak pidana korupsi keduanya merupakan ranah hukum yang berbeda, korupsi sebagai tindak pidana berpijak pada doktrin hukum pidana. sementara kerugian keuangan negara yang dalam hal ini pengelolaan dan tanggungjawabnya, berpijak pada doktrin hukum administrasi negara yang sudah pasti keduanya terdapat prinsip-prinsip yang berbeda. Terutama dalam hal pengembalian kerugian keuangan negara yang memiliki batasan masing-masing, kapan kerugian keuangan negara masih berada dalam administrasi yang memperbolehkan adanya pengembalian kerugian keuangan negara tanpa mengalihkan perkara ke ranah pidana sesuai dengan jangka waktu 60 hari, dan kapan kerugian keuangan negara beralih ke ranah pidana. Seharusnya terkait kerugian keuangan negara dan upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, regulasi yang digunakan ialah UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. sehingga tidak mencampur adukan permasalahan mengenai kerugian keuangan negara yang menjadi unsur dari tindakan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi.
2. Sebaiknya praktisi hukum terutama para penyidik dalam menghentikan penyidikan tindak pidana korupsi apabila atas dasar telah dikembalikannya [kerugian keuangan](#) negara harus memperhatikan dan tidak mengabaikan keberadaan Pasal 4 yang menjelaskan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapus pidananya pelaku. Pengembalian kerugian

keuangan negara adalah sesuatu yang sudah semestinya dilakukan menurut Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hanya saja proses pengembalian kerugian keuangan negara dalam hukum pidana lebih ditekankan pada penjatuhan sanksi oleh hakim pada proses persidangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Basuki Minarno. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Cetakan Pertama, Laksbang Mediatama Pressindo, Yogyakarta, 2008.
- Abd Razak Musahib, “Pengembalian Keuangan Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi” dalam jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/katalogis/article/view/4242/31
- Artidjo Alkostar. *korupsi Politik di Negara Modern*. FH UII Press, Yogyakarta, 2008.
- Ateng Syafrudin. “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab”, *Jurnal Pro Justitia IV*, Universitas Parahyangan, 2000, Bandung.
- Firna Novi Anggoro, Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang terhadap Keputusan Dan/Atau Tindakan Pejabat Pemerintahan oleh PTUN* dalam <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/803>
- Hernold ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi Suatu Pendekatan Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014.
- Ermansjah Djaja, *Meredesain Pengadilan Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif HAN*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013.
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami Untuk Membasmi :Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*, Penerbit, Jakarta, 2006.

- M. Syamudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Muhammad Yusuf, *Merampas Aset Koruptor*, Kompas, Jakarta, 2013.
- Naskah Akademik RUU Hukum Acara perdata yang disusun oleh Dyah Octhorina Nashriana, “*Asset Recovery Dalam Tindak Pidana Korupsi: Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara*” dalam eprints.unsri.ac.id/569/1/
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Philiphus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Ke-2, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2012, hlm.10 dikutip dari Mohammad Sahlan, “*Kewenangan Peradilan Tipikor Pasca Berlakunya Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*”
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Ridwan, *Persinggungan Antar Bidang Hukum dalam Penyelesaian Perkara Korupsi di Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016.
- R. Wiyono, *Pembahasan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005.
- Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, t.t.
- Sundari, Diskusi Kalabahu 2017 “*Strategi dan Taktik Penanganan Perkara Pidana*”, di Universitas Atmajaya Yogyakarta.
- Susanti dan A’an Efendi dalam bukunya berjudul *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Theodorus M. Tuanakotta, *menghitung kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi*, hlm. 144 dikutip dari Chandra Ayu Astuti, “*Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang Dilakukan Oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi*”

