

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tindak pidana korupsi telah menjadi ancaman yang serius bagi berbagai negara, tidak hanya bagi pembangunan tetapi juga bagi masa depan perdamaian dunia, baik dalam makna *the absence of war*, juga dalam makna *social justice* (keadilan sosial) oleh karena semakin tinggi tingkat korupsi di suatu negara maka akan semakin tinggi pula ketidakstabilan politik, ekonomi dan meningkatnya kemiskinan serta kesenjangan sosial yang dapat memicu meningkatnya ancaman terjadinya konflik. Dalam Konvensi Anti Korupsi PBB 31 Oktober 2003, dinyatakan bahwa PBB prihatin tentang keseriusan masalah dan ancaman yang ditimbulkan oleh ancaman korupsi terhadap stabilitas keamanan masyarakat, institusi maupun nilai demokrasi, pembangunan berkelanjutan, sampai supremasi hukum. Oleh karena itu Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui resolusi 58/7 menetapkan tanggal 9 Desember sebagai hari Anti Korupsi Internasional sebagai bagian dari mempromosikan dan memperkuat langkah-langkah pemberantasan korupsi secara lebih efisien maupun memfasilitasi pelbagai kerjasama internasional. Di tingkat Asia, korupsi juga telah menjadi masalah serius di banyak negara Asia.<sup>1</sup> Dalam pandangan Peter Eigen, sampai batas-batas tertentu, korupsi tidak saja mengancam lingkungan hidup, hak asasi manusia,

---

<sup>1</sup> John ST Quak *Causes and Consequences of Corruption in Southeast Asia: Analysis of Indonesia, the Philippines & Thailand*, in *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 25. No. 2, 2003, dalam Wijayanto dan Ridwan Zachrie (ed), *Korupsi Mengorupsi Indonesia, Sebab, Akibat dan Prospek Pemberantasan* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 554.

lembaga-lembaga demokrasi, tetapi juga menghambat pembangunan dan memperparah kemiskinan jutaan orang diseluruh dunia. Hal ini kemudian mendorong bangsa-bangsa didunia mulai mengeluarkan sejumlah aksi bersama dan terintegrasi dalam perang melawan korupsi. Hal ini merupakan perkembangan yang sangat menggembirakan mengingat korupsi merupakan permasalahan antar negara dan hanya dengan kerjasama antar negara pula korupsi bisa diberantas secara maksimal.<sup>2</sup> Berbagai pakar telah mengemukakan adanya dampak yang ditimbulkan dari merebaknya korupsi, antara lain:

1. Korupsi merupakan pelanggaran hak asasi manusia. Menurut Romli Atmasasmita, korupsi merupakan pelanggaran hak-hak ekonomi dan hak sosial rakyat. Bahkan, Muladi secara tegas mengatakan bahwa korupsi merupakan pelanggaran hak asasi manusia.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Peter Eigen, Pengantar dalam Jeremy Pope, *Strategy Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, Yayasan Obor Indonesia, (Jakarta, 2003), *Ibid* Lihat juga Wijayanto Ridwan Zachrie, *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat dan Prospek Pemberantasan*, Jakarta, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009, hlm. 553-554.

<sup>3</sup>Muladi, "Konsep Total Inforcement dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam Kerangka Politik Hukum", (Makalah disampaikan pada forum koordinasi dan konsultasi dalam rangka intersifikasi pemberantasan tindak pidana korupsi, Jakarta, 8 November 2006), hlm. 14. Lebih lanjut menurut Muladi, dampak luas korupsi terhadap Indonesia berupa: (a) merendahkan martabat bangsa di forum internasional; (b) menurunkan kepercayaan investor, baik domestic maupun asing, (c) bersifat meluas (*widespread*) disegala sektor pemerintahan (eksekutif, legislative, dan yudikatif), baik sektor pusat maupun daerah (*Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah: kursif oleh Penulis*); (d) bersifat transnasional dan bukan lagi masalah per negara; (e) cenderung merugikan negara dalam jumlah yang signifikan; (f) merusakmoral bangsa (*moral and value damage*); (g) menghianati agenda reformasi; (h) mengganggu stabilitas keamanan negara; (i) mencederai keadilan dan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*), (j) menodai supermasi hukum (*jeopardizing the rule of law*); (k) semakin berbahaya karena bersinergi negatif dengan kejahatan ekonomi lain, seperti "*money laundering*"; (l) bersifat terorganisir (*organize crime*) yang cenderung transnasional; dan (m) melanggar HAM., *op.cit.*, hlm. 1-3. Menurut Merah Darwin permasalahan korupsi bukan hanya kerugian keuangan negara, akan tetapi korupsi merusak cita dan wibawa serta kredibilitas negara dimata masyarakat dunia. Keadaan ini berakibat para investor asing yang telah menanamkan modalnya di Indonesia keluar dari Indonesia, dan tidak adanya penanaman modal baru dari investor asing. Lihat Merah Darwin, "*Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*". (makalah disampaikan sebagai pemenuhan persyaratan tes lanjutan calon Hakim Ad-Hoc Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Jakarta, 2 Agustus 2006), hlm. 3.

2. Korupsi merusak tatanan sistem hukum yang berakibat tidak berjalannya penegakan hukum sehingga kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmässigkeit*), dan keadilan (*Gerechtigkeit*) tidak dapat diwujudkan. Korupsi merusak tatanan sistem hukum yang berakibat tidak berjalannya penegakan hukum sehingga kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmässigkeit*), dan keadilan (*Gerechtigkeit*) tidak dapat diwujudkan. Padahal, perwujudan citra negara hukum menurut Scheltema terjadi melalui asas kepastian hukum dalam hubungan antar manusia.<sup>4</sup> Negara hukum juga mempersyaratkan adanya kemanfaatan dan keadilan, yakni adanya prediktabilitas perilaku, khususnya perilaku pemerintah yang mengimplikasikan ketertiban demi keamanan dan ketentraman bagi setiap orang serta terpenuhinya kebutuhan materil minimum bagi kehidupan manusia yang menjamin kebebasan manusia yang bermartabat manusiawi.<sup>5</sup>
3. Korupsi menimbulkan dampak yang luas. Rusaknya tatanan negara hukum juga diakibatkan karena korupsi memiliki dampak terhadap kerugian masyarakat luas. Robert Klitgaard mengatakan bahwa salah satu akibat korupsi yakni dampak eksternal yang negatif (keburukan-keburukan umum), yang dapat menghancurkan kepercayaan keyakinan, dan tegaknya hukum.<sup>6</sup> Selain itu, menurut Da Costa, korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik sebagai *political corruption* yang diartikannya, sebagai *“the debasement of the foundations or origins*

---

<sup>4</sup> B. Arief Sidharta, “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”, *Jantera* (Edisi 3 Tahun II, November 2004), hlm. 124.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 123-124

<sup>6</sup> Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Cet 2, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, hlm. 63.

*ofpolitical community*".<sup>7</sup> Karenanya, pejabat publik yang melakukan korupsi tidak hanya merusak hubungan antara manusia, tetapi juga melemahkan cita-cita. negara hukum. Dalam hubungan ini, maka KPK sebagai lembaga, independen dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan korupsi diharapkan dapat memperbaiki citra negara hukum Indonesia.

Bagi Indonesia, korupsi bukan saja merupakan problem ekonomi dan politik, melainkan juga merupakan problem budaya.<sup>8</sup> Selama hampir delapan belas tahun (sejak 1998), berbagai lembaga internasional telah menempatkan Indonesia sebagai negara paling terkorup paling wahid. Terlepas dari fakta yang memberikan justifikasi atas fenomena itu, hal ini tentunya sebagai bangsa telah mengusik rasa nasionalisme dan kebanggaan kita sebagai bangsa. Hal ini semestinya menggugah semangat kita bersama untuk memerangi korupsi secara lebih serius lagi mengingat korupsi telah menjadi kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) dengan dampak buruk tidak hanya pada satu aspek kehidupan saja, melainkan hampir seluruh aspek kehidupan, bahkan menimbulkan efek domino yang meluas terhadap eksistensi bangsa dan negara. Oleh karena itu, diperlukan penanganan yang *extra ordinary* secara sistematis, komprehensif dan terintegrasi dalam pola pencegahan dan pemberantasan yang menjadi domain dari lembaga-lembaga Anti-Korupsi sebagaimana diamanatkan pada Pasal 6, dan Pasal 35 *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC), yang antara lain mewajibkan

---

<sup>7</sup>Denny Indrayana, "Negara Hukum Indonesia Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi VS Korupsi", *Jurnal Konstitusi*, (Volume I Nomor 1, Juli 2004): 106

<sup>8</sup> Budaya di sini bukanlah dalam pengertian sistem nilai, *Melainkan* lebih kepada "Cara Berpikir, Cara Bertindak, Cara Bersikap, Cara Berelasi/Berhubungan" antar sesama/orang dalam masyarakat, dalam lingkungan organisasi di mana kita berada.

negara yang meratifikasikannya untuk mempersiapkan badan (baik yang sudah terbentuk maupun belum) yang mempunyai wewenang untuk menangani dua ruang lingkup yakni: lembaga yang bertanggung jawab untuk mencegah korupsi dan lembaga yang bertanggungjawab untuk memberantas korupsi melalui penegakan hukum.<sup>9</sup> Sejalan dengan amanat Konvensi UNCAC tersebut, Pemerintah Indonesia telah ikut aktif dalam upaya masyarakat Internasional untuk pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi dengan telah ikut menandatangani *United Nations Convention Against Corruption 2003* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003). Berdasarkan ratifikasi Konvensi tersebut, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2006 tentang pengesahan *United Nations Convention Against Corruption 2003* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003) sebagai bentuk komitmen nasional untuk meningkatkan citra bangsa Indonesia dalam percaturan dan pergaulan politik internasional. Selain itu, arti penting lainnya dari Konvensi tersebut bagi Indonesia adalah mendorong terjalannya kerja sama teknik dan

---

<sup>9</sup> Pasal 6 ayat (1) UNCAC adalah "setiap Negara Peserta Wajib, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukumnya, memastikan keberadaan suatu badan atau badan-badan, sejauh diperlukan, yang mencegah korupsi dengan cara-cara seperti: (a) melaksanakan kebijakan-kebijakan yang disebut dalam Pasal 5 dari *Konvensi ini dan di mana diperlukan, mengawasi dan mengkoordinasikan* pelaksanaan dan kebijakan-kebijakan tersebut; (b) meningkatkan dan menyebarluaskan pengetahuan mencegah korupsi. Lebih lanjut Pasal 35 UNCAC menyebutkan "Setiap Negara peserta wajib, sesuai dengan prinsip dasar sistem hukumnya, memastikan keberadaan suatu badan atau badan-badan atau orang-orang yang memiliki kekhususan untuk memerangi korupsi melalui penegakan hukum. Badan atau orang-orang tersebut wajib diberi kebebasan yang diperlukan, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukum Negara peserta itu, agar supaya dapat melaksanakan fungsi-fungsi mereka secara efektif dan tanpa pengaruh/tekanan yang tidak seharusnya. Orang-orang itu atau staff badan atau badan-badan tersebut harus memiliki pelatihan dan sumber daya yang memadai untuk melaksanakan tugas-tugas mereka". Pada dasarnya UNCAC tidak mewajibkan setiap negara yang meratifikasikan untuk membentuk sebuah lembaga yang benar-benar baru. UNCAC hanya mewajibkan negara yang meratifikasikan untuk menetapkan secara jelas kewenangan pencegahan dan pemberantasan korupsi pada suatu lembaga tertentu.

pertukaran informasi dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi di bawah payung hukum kerjasama pembangunan ekonomi dan bantuan teknis pada lingkup bilateral, regional dan multilateral serta harmonisasi peraturan perundang-undangan nasional dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi sesuai dengan Konvensi ini.

Sejak awal bangsa Indonesia sudah melakukan berbagai upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, namun perkembangan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, mulai menemukan rohnya kembali pasca jatuhnya rezim orde baru di tahun 1998. Kuatnya tuntutan masyarakat kepada pemerintah untuk serius memerangi korupsi direspon oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan. Salah satunya dengan mengeluarkan Undang-Undang anti Korupsi yang baru yakni Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disingkat UU Tipikor), menggantikan Undang-undang No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang sudah berlaku selama 28 tahun.

Kehadiran UU Tipikor tersebut, diperkuat melalui berbagai perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, antara lain dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Perpu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, PP RI Nomor 19 Tahun 2000 tentang Tim Gabungan pemberantasan tindak pidana Korupsi, PP

RI Nomor 71 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, PP Nomor 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi, yang mengatur delik-delik khusus dan aturan-aturan khusus yang menunjukkan bahwa undang-undang yang telah ada sebelumnya sudah tidak mampu lagi untuk mengakomodasi tindak pidana korupsi.

Salah satu pertimbangan dikeluarkannya UU Tipikor tersebut adalah karena perundang-undangan yang lama, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dianggap sangat lemah dalam penentuan status subyek hukumnya, khusus dalam hal pidana dan ppidanaan. Meskipun hal ini masih bisa diperdebatkan, karena apabila dilihat dari ancaman hukuman berupa pidana penjara maksimum seumur hidup bagi semua delik yang dikategorikan sebagai korupsi, baik kecil, sedang maupun besar, ditambah dan/atau denda maksimum 30 Juta Rupiah, maka harus kita hargai bahwa dilahirkannya UU-Tipikor diwarnai semangat ingin memberantas korupsi secara lebih baik lagi. Salah satu persoalan yang mendapat perhatian “lebih” dalam pemberantasan korupsi adalah bagaimana mengembalikan kerugian Negara yang hilang sebagai akibat dilakukannya perbuatan korupsi, baik itu dilakukan oleh perorangan maupun korporasi. Penyelamatan uang Negara ini penting dilakukan, mengingat fakta yang terjadi selama ini bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan

oleh aparat penegak hukum hanya bisa menyelamatkan sepuluh sampai lima belas persen saja dari total uang yang dikorupsi. Salah satu instrument hukum pidana yang memungkinkan penyelamatan uang Negara dari perbuatan korupsi adalah dengan memaksimalkan instrument hukum pidana uang pengganti. Sebagai sebuah sanksi, instrument hukum ini dianggap lebih rasional untuk mencapai tujuan pemberantasan korupsi, yakni mencegah kerugian Negara.

Dalam berbagai kasus tindak pidana korupsi, pengembalian kerugian negara dilakukan baik pada tahap penyelidikan, penyidikan maupun penuntutan bahkan ada yang mengembalikan kerugian negara setelah putusan pengadilan. Terhadap pengembalian kerugian negara sebelum penyidikan (masih dalam tahap penyelidikan), oleh sebagian ahli menyatakan bahwa tetap diproses karena dianggap delik telah selesai. Sementara sebagian ahli menyatakan bahwa jika pengembalian kerugian negara pada tahap penyelidikan maka proses hukum tidak dilanjutkan. Persoalan pengembalian kerugian negara pada tahap penyelidikan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi yang pro kontra didasarkan pada berbagai argument dan landasan berpikir, baik sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 maupun sesudah putusan Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan berbagai persoalan di atas, dikaitkan dengan penegakan hukum yang dalam pemberantasan tindak pidana korupsi maka menarik untuk dilakukan penelitian dengan judul Kajian Yuridis Terhadap Pengembalian Kerugian Negara Pada Tahap Penyelidikan Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana dikemukakan di atas, maka dirumuskan pokok masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Perundang-undangan mengatur tentang pengembalian kerugian negara dalam pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia.?
2. Bagaimanakah akibat hukum dari pengembalian kerugian negara pada tahap penyelidikan dalam praktek pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan beberapa masalah yang telah dirumuskan dan menjadi konsentrasi dari penelitian ini, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis ketentuan normative dalam perundang-undangan di Indonesia berkaitan dengan pengembalian kerugian keuangan negara dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum dari pengembalian kerugian keuangan negara pada tahap penyelidikan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dari sisi akademis dan sisi praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya serta memberikan masukan bagi perkembangan pengetahuan ilmu hukum

pada umumnya dan khususnya hukum pidana yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

2. Manfaat Praktis. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi para praktisi hukum, akademisi dan masyarakat pada umumnya, dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi.

## **E. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam membahas permasalahan penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **1. Tipe Penelitian**

Penelitian dalam rangka penulisan tesis ini merupakan tipe penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif menemukan kebenaran berdasarkan logika kebenaran hukum dari sisi normatifnya.<sup>10</sup> Dalam penelitian ini, akan dilakukan kajian hukum tertulis dari berbagai aspek, baik aspek dogmatik, teori, maupun filosofi, terkait dengan penjatuhan pidana dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

### **2. Metode Pendekatan**

Dalam penelitian hukum normatif dikenal ada beberapa metode pendekatan. Berkaitan dengan penelitian digunakan berbagai pendekatan, yakni: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*Case*

---

<sup>10</sup> Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, Jawa timur, hal. 57

*approach*).<sup>11</sup> Ketiga pendekatan tersebut dimaksudkan agar dapat memahami secara tepat baik dari sisi perundang-undangan, dari sisi konsep dan kasus mengenai penjatuhan pidana dibawah batas ancaman pidana minimum dalam penanggulangan tindak pidana korupsi.

### **3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum**

Sesuai dengan tipe penelitian ini, yakni merupakan penelitian hukum normatif, maka akan menggunakan bahan hukum yang terdiri dari sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder. Yang dimaksud dengan sumber bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi beserta peraturan pelaksanaannya, dan Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman. Sementara itu yang dimaksud dengan bahan hukum sekunder terdiri dari berbagai literatur berupa buku, makalah, artikel/bahan hukum yang ditulis para ahli berkaitan dengan tindak pidana korupsi.

Disamping itu penelitian ini juga dipergunakan bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan sebagainya.<sup>12</sup>

### **4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

---

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian HUKUM*, Fajar Interpratama Offset, Jakarta, hal. 93

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 13.

Bahan hukum yang dibutuhkan, baik berupa bahan hukum primer, sekunder maupun tertier, dikumpulkan melalui studi kepustakaan/dokumentasi, yakni dengan melakukan pengumpulan dan pencatatan terhadap sumber-sumber bahan hukum dimaksud, kemudian dilakukan identifikasi selanjutnya diinventarisasi sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

#### **5. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Sesuai dengan tipe penelitian hukum normatif, maka dalam penelitian ini yang dianalisis adalah bahan-bahan hukum yang telah diperoleh lewat penelusuran kepustakaan/penelusuran dokumen dengan menggunakan analisis kualitatif yakni menjelaskan permasalahan-permasalahan yang ada dengan menggunakan norma, asas-asas dan teori-teori hukum atau pendapat para ahli hukum.