

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tindak Pidana Korupsi

1. Pengertian Serta Pengaturan Tindak Pidana Korupsi

Kejahatan korupsi dalam pemberantasannya hingga saat ini terus mendapatkan perhatian yang serius dari bangsa-bangsa di dunia termasuk Indonesia. Hal itu disebabkan karena korupsi merupakan salah satu persoalan yang multiaspek, karena selain sebagai masalah yuridis (hukum) korupsi juga merupakan masalah sosial, ekonomi dan politik yang belum tertangani secara maksimal. Banyaknya aparat penegak hukum yang terseret ketika mengangani tindak pidana korupsi, dampak sosial dan ekonomi yang ditimbulkan serta terjadinya tindak pidana korupsi yang melibatkan pihak swasta, aparatur negara dan para politikus, menunjukkan bahwa hingga saat ini, korupsi merupakan salah satu perbuatan yang sangat bertentangan dengan nilai-nilai hukum dan nilai-nilai moral. Tindak pidana korupsi mencakup berbagai perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain. Perbuatan dari seorang pejabat atau kepercayaan yang secara melanggar hukum dan secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, berlawanan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak

lain, sebagaimana ditegaskan dalam *Blak's Law Dictionary*, mengartikan korupsi sebagai berikut:¹

An act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others. The act of an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others.

Transparansi Internasional mengemukakan bahwa: “*Corruption involves behavior on the part of officials in the public sector, whether politicians or civil servants, in which they improperly and unlawfully enrich themselves, or those close to them, by the misuse of the public power entrusted them*”. (Korupsi mencakup perilaku dari pejabat-pejabat di sektor publik, apakah politikus atau pegawai negeri, dimana mereka secara tidak benar dan secara melanggar hukum memperkaya diri sendiri atau pihak lain yang dekat dengan mereka, dengan cara menyalahgunakan kewenangan publik yang dipercayakan kepada mereka).² Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan korupsi secara harfiah yaitu: buruk, rusak, suka memakai barang (uang) yang dipercayakan padanya, dapat disogok (melalui kekuasaannya untuk kepentingan pribadi). Adapun arti terminologinya, korupsi adalah penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan) untuk kepentingan pribadi atau orang lain.³ Korupsi merupakan kejahatan yang dilakukan dengan penuh perhitungan oleh mereka yang justru merasa sebagai kaum terdidik dan terpelajar. Korupsi juga bisa dimungkinkan

¹BPKP, *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*, Pusat Pendidikan dan Pengawasan BPKP, Jakarta, 1999, hlm. 274

²<http://www.ti.or.id>, *Transparency International*, diakses 11 Januari 2023

³Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm. 527

terjadi pada situasi dimana seseorang memegang suatu jabatan yang melibatkan pembagian sumber-sumber dana dan memiliki kesempatan untuk menyalahgunakannya guna kepentingan pribadi. Sementara itu, Nye mendefinisikan korupsi sebagai perilaku yang menyimpang dari tugas formal sebagai pegawai publik untuk mendapatkan keuntungan finansial atau meningkatkan status. Selain itu, juga bisa diperoleh keuntungan secara material, emosional, atau pun simbol.⁴

Pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia sudah dimulai sejak jaman kemerdekaan dimana pemerintah Indonesia telah memberikan perhatian terhadap upaya-upaya pemberantasan tindak pidana korupsi melalui berbagai kebijakan baik kebijakan perundang-undangan maupun kebijakan aplikatif. Hal ini karena pemerintah sungguh menyadari bahwa korupsi merupakan suatu kejahatan yang multi aspek dan harus diberantas. Itu artinya bahwa sejak awal Indonesia merdeka, persoalan korupsi sudah menjadi masalah hukum dan sosial yang perlu ditangani secara serius. Pemerintah sangat menyadari berbagai dampak negatif yang ditimbulkan dari perbuatan korupsi, baik dampak hukum, sosial, ekonomi bahkan dampak politik, sehingga perlu diberantas sedini mungkin agar tidak berkembang lebih luas. Sejarah pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia dapat ditelusuri dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemberantasan tindak pidana korupsi, terutama sesudah Indonesia Merdeka, yakni dengan dikeluarkannya Undang-undang

⁴Nadiatus Salama, *Fenomena Korupsi Indonesia (Kajian Mengenai Motif dan Proses Terjadinya Korupsi)*, Pusat Penelitian IAIN Walisongo Semarang, 2010, hal. 16-17

Nomor 24 Prp Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi sampai pada dikeluarkannya Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang didukung dengan berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, berbagai peraturan di bidang Pengelolaan Keuangan Negara serta Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Melalui berbagai perundang-undangan tersebut tampak perkembangan kebijakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk secara maksimal melakukan pemberantasan terhadap tindak pidana korupsi sebagai suatu tindak pidana yang dewasa ini dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Kebijakan-kebijakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi, dilakukan melalui kebijakan formulatif berkaitan dengan perumusan tindak pidananya, perluasan subjek hukum (subjek pelaku), pemberantasan sanksi pidana (pidana penjara, pidana denda dan uang pengganti), pembentukan lembaga KPK serta berbagai kebijakan lainnya dalam penegakan hukumnya. Kebijakan-kebijakan tersebut tergambar secara jelas dari berbagai perundang-undangan terkait dengan pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana diuraikan secara berturut-turut berikut ini:

- 1) Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 24 Prp Tahun 1960, tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi.

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomo 24 Prp Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi, diberlakukan Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat Nomor Prt/Perpu/13 Tahun 1958, yang dibuat dalam keadaan darurat dan memaksa. Dalam penerapannya dipandang kurang maksimal oleh karena dapat dikatakan dibuat secara terburu-buru sehingga memiliki banyak kelemahan, oleh karena itu pemerintah segera mengambil langkah dan menggantinya dengan Undang-undang Nomor 24 Prp Tahun 1960. Didalam Undang-undang No. 24 Prp Tahun 1960, selain dirumuskan pengertian serta cakupan tindak pidana korupsi yang meliputi tiga bentuk perbuatan, juga ditentukan ancaman atau sanksi pidana bagi pelaku yang lebih berat. Tindak pidana korupsi menurut UU No. 24 Prp Tahun 1960, meliputi:

- a. Perbuatan atau tindakan seseorang yang dengan atau karena melakukan suatu kejahatan atau pelanggaran memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara atau perekonomian negara atau daerah atau merugikan keuangan suatu badan yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah atau badan hukum lain yang mempergunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat;

- b. Perbuatan seseorang yang dengan atau karena melakukan suatu kejahatan atau pelanggaran memperkaya diri sendiri atau orang lain atau badan dan yang dilakukan dengan menyalahgunakan jabatan atau kedudukan;
- c. Kejahatan-kejahatan yang tercantum dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 21 UU No. 24 Prp Tahun 1960, dan yang diatur dalam Pasal 209, Pasal 210, Pasal 415, Pasal 416, Pasal 417, Pasal 418, Pasal 419, Pasal 420, Pasal 423, Pasal 425, dan 435 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Berkaitan dengan ancaman atau sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana korupsi, Undang-undang Nomor 24 Prp Tahun 1960 menentukan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun, dan pidana denda paling banyak Rp. 1.000.000.- (satu juta rupiah), sementara ancaman minimal pidana penjara, minimal pidana denda dan uang pengganti dalam peraturan ini belum ditentukan atau diatur.

- 2) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menggantikan Undang-undang 24 Prp tahun 1960.

Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 menggantikan Undang-undang 24 Prp tahun 1960, telah terjadi berbagai perubahan kebijakan, baik dari sisi perumusan tindak pidana maupun ketentuan pidana yang semakin berat. Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 merumuskan perbuatan korupsi sebagai berikut:

- a. Barangsiapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan/atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;
- b. Barangsiapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu Badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;
- c. Barangsiapa melakukan kejahatan tercantum dalam Pasal-pasal 209, 210, 387, 388, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, dan 435 K.U.H.P.;
- d. Barangsiapa memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri seperti dimaksud dalam Pasal 2 dengan mengingati sesuatu kekuasaan atau sesuatu wewenang yang melekat pada jabatannya atau kedudukannya atau oleh si pemberi hadiah atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan itu;
- e. Barangsiapa tanpa alasan yang wajar, dalam waktu yang sesingkat-singkatnya setelah menerima pemberian atau janji yang diberikan kepadanya, seperti yang tersebut dalam Pasal-pasal 418, 419 dan 420 K.U.H.P. tidak melaporkan pemberian atau janji tersebut kepada yang berwajib.

Ketentuan pidana terhadap perbuatan-perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana dalam undang-undang ini, diancam dengan pidana penjara yang paling berat yaitu pidana penjara seumur hidup atau penjara selama-lamanya 20 tahun dan/atau denda setinggi-tingginya 30 (tiga puluh) juta rupiah. Jika dibandingkan dengan peraturan sebelumnya yang menentukan ancaman pidana penjara paling lama 12 tahun, dan denda paling banyak 1 juta rupiah, Undang-undang No. 3 Tahun 1971 sudah menambah maksimum pidana yang dapat dijatuhkan yaitu pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara untuk jangka waktu tertentu paling lama 20 tahun dan/atau denda paling tinggi 30 juta rupiah, dan diaturnya pidana tambahan seperti yang diatur dalam Pasal 34, berupa:

- a) Perampasan barang-barang tetap maupun tak tetap yang berujud dan yang tak berujud, dengan mana atau mengenai mana tindak pidana itu dilakukan atau yang seluruhnya atau sebagian diperolehnya dengan tindak pidana korupsi itu, begitu pula harga lawan barang-barang yang menggantikan barang-barang itu, baik apakah barang-barang atau harga lawan itu kepunyaan sistem hukum ataupun bukan;
- b) Perampasan barang-barang tetap maupun tak tetap yang berujud dan tak berujud yang termaksud perusahaan sistem hukum, dimana tindak pidana korupsi itu dilakukan begitu pula harga lawan barang-barang yang menggantikan barang-barang itu, baik apakah barang-barang atau harga lawan itu kepunyaan sistem hukum

ataupun bukan, akan tetapi tindak pidananya bersangkutan dengan barang-barang yang dapat dirampas menurut ketentuan tersebut sub a pasal ini.

- c) Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari korupsi.

Memperhatikan ketentuan dalam Undang-undang No. 3 tahun 1971 tersebut, tampak bahwa dari segi ancaman pidana, baru terdapat pemberatan pidana dan terdapat ancaman pidana denda dan uang pengganti, namun belum ditentukan ketentuan pidana minimal khusus, sehingga yang berlaku adalah ketentuan pidana minimal umum yang terdapat dalam Pasal 12 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).

- 3) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Melalui Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pemerintah lebih memperluas subyek hukum tindak pidana korupsi, memperberat ancaman pidana dan menentukan ancaman pidana minimum khusus yang terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 3, serta memasukkan beberapa perbuatan yang dipersamakan dengan tindak pidana korupsi. Berbagai perkembangan yang terjadi dalam Undang-undang No. 31 Tahun 1999 dibandingkan dengan peraturan pemberantasan tindak pidana korupsi sebelumnya, antara lain:

- a) Diakuinya korporasi sebagai subyek hukum (subyek tindak pidana) dalam tindak pidana korupsi, yakni pada Pasal 1 ayat (3) yang mengartikan setiap orang sebagai orang perseorangan atau termasuk korporasi.⁵
- b) Perluasan pengertian/makna pegawai negeri seperti yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2), bahwa yang disebut pegawai negeri meliputi:
- a. pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang tentang Kepegawaian;
 - b. pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana;
 - c. Orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah;
 - d. Orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah;
 - e. Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.
- c) Diperluasnya pengertian keuangan negara atau perekonomian negara yang meliputi seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan

⁵Korporasi dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diartikan sebagai kumpulan orang dan atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.

kewajiban yang timbul karena (a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat negara baik ditingkat pusat maupun daerah, dan (b) berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

d) Ketentuan ancaman pidana minimum khusus yang diatur secara bervariasi, yakni paling singkat 1 (satu) tahun penjara (Pasal 3, 5, 9, 11 dan Pasal 23), 2 (dua) tahun penjara (Pasal 7 dan Pasal 10), 3 (tiga) tahun penjara (Pasal 6, 8, 21, dan Pasal 22), dan 4 (empat) tahun penjara (Pasal 2, Pasal 12, dan Pasal 12B ayat (2)), dan pidana penjara maksimum 20 (dua puluh) tahun atau penjara seumur hidup atau pidana mati serta pidana denda minimum paling sedikit 50 juta rupiah dan paling banyak 1 (satu) miliar rupiah.

2. Unsur-unsur Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor

Salah satu hal menarik dalam perkembangan pengaturan tindak pidana korupsi yang baru yakni, berkaitan dengan unsur setiap orang sebagai subyek hukum tindak pidana korupsi. Unsur ini sebelum berlakunya Undang-undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak menjadi persoalan dalam penerapannya, oleh karena ancaman pidana tidak disangkutpautkan dengan unsur “subyek hukum” baik berupa unsur

barang siapa maupun setiap orang. Itulah sebabnya dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 951K/Pid/1982, tanggal 10 Agustus 1983 pada pokoknya menyebutkan bahwa unsur setiap orang hanya merupakan kata ganti orang dimana unsur itu baru mempunyai makna apabila dikaitkan dengan unsur pidana lainnya, oleh karenanya haruslah dibuktikan secara bersamaan dengan unsur-unsur lainnya dalam perbuatan yang didakwakan. Putusan Mahkamah Agung tersebut dilakukan pada saat Undang-undang No. 3 tahun 1971 berlaku, dimana penentuan subyek tindak pidana korupsi dapat dibedakan secara jelas karena batasan antara pegawai negeri dan bukan pegawai negeri cukup jelas sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2, serta tidak adanya perbedaan ancaman pidana terhadap perbuatan korupsi seperti yang diatur dalam Pasal 28 yang menyebutkan bahwa Barangsiapa melakukan tindak pidana korupsi yang dimaksud Pasal 1 ayat (1) sub a, b, c, d, e dan ayat (2) Undang-undang ini, dihukum dengan hukuman penjara seumur hidup atau penjara selama-lamanya 20 tahun dan/atau denda setinggi-tingginya 30 (tiga puluh) juta rupiah.

Berdasarkan pertimbangan dalam Putusan Mahkamah Agung tersebut, jika dikaitkan dengan subyek delik dalam Pasal 2 ayat (1) maupun Pasal 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi No. 31 Tahun 1999 jo Undang-undang No. 20 tahun 2001, maka dapat dikatakan bahwa unsur setiap orang dalam rumusan Pasal 2 dan Pasal 3 bukan merupakan elemen delik inti (*bestandel delict*), melainkan pembuktiannya bergantung pada pembuktian unsur-unsur lainnya dari rumusan pasal

tindak pidana yang didakwakan. Dengan demikian unsur "setiap orang" ini tidaklah berdiri sendiri, akan tetapi baru dapat diketahui dan dibuktikan setelah unsur-unsur lainnya yang merupakan elemen delik inti dibuktikan terlebih dahulu.

Menurut Nur Basuki Minarno,⁶ bahwa subjek delik dalam Pasal 2 UU Tipikor yakni "setiap orang" meliputi orang atau korporasi, khusus untuk subyek delik orang (*natuurlijk persoon*) meliputi semua orang, minus/tidak termasuk pejabat atau pegawai negeri, itu artinya tidaklah tepat mendakwa atau menuntut pelaku pejabat/pegawai negeri dengan mendasarkan Pasal 2 UU PTPK, lebih tepat dengan menggunakan Pasal 3 UU PTPK. Selain dari pada itu dalam delik jabatan, in casu penyalahgunaan wewenang, tidak mungkin dilakukan oleh korporasi karena penyalahgunaan wewenang hanya dapat dilakukan oleh pejabat atau pegawai negeri. Bentuk perbuatan "melawan hukum" oleh pejabat hanyalah meliputi penyalahgunaan wewenang. Oleh karenanya jika penyalahgunaan wewenang tidak terbukti, maka secara mutatis mutandis unsur melawan hukum tidak terbukti. Hal tersebut sangat berbeda dalam hal terdakwa (subyek hukum) bukan pejabat atau pegawai negeri, in casu penyalahgunaan wewenang tidak terbukti masih perlu dibuktikan unsur melawan hukumnya. Bentuk perbuatan melawan hukumnya bisa penggelapan, penipuan, pencurian dan lain sebagainya.

⁶ Nur Basuki Minarno, *Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, LaksBang Meditama, Surabaya, 2009, hal. 61

Dalam kaitannya dengan subyek hukum tindak pidana korupsi, Adami Chazawi,⁷ mengemukakan bahwa untuk menentukan siapa subyek hukum dalam hukum pidana korupsi yang bersumber pada Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, dapat ditentukan melalui dua cara, yaitu:

1. Cara pertama, disebutkan sebagai subyek hukum orang pada umumnya, artinya tidak ditentukan kualitas pribadinya. Kata, permulaan dalam rumusan tindak pidana yang menggambarkan atau menyebutkan subyek hukum tindak pidana orang pada umumnya, yang in casu tindak pidana korupsi, disebutkan dengan perkataan “setiap orang” (misalnya Pasal 2, 3, 21, 22), tetapi juga subyek hukum tindak pidana yang diletakkan ditengah rumusan (misalnya pasal 5,6);
2. Sedangkan cara kedua, menyebutkan kualitas pribadi dari subyek hukum orang tersebut, yang in casu ada banyak kualitas pembuatnya antara lain (1) pegawai negeri; penyelenggara negara (misalnya Pasal 8, 9,10,11,12 huruf a, b, e, g, h., i); (2) pemborong ahli bangunan (Pasal 7 ayat 1 huruf a); (3) hakim (Pasal 12 huruf c); (4) advokat (Pasal 12 huruf d); (5) saksi (Pasal 24), bahkan (6) tersangka bisa juga menjadi subyek hukum (Pasal 22 jo. Pasal 28).

Lebih lanjut menurut Adami Chazawi, bahwa orang yang karena memiliki suatu jabatan atau kedudukan, karena jabatan atau kedudukan itu, dia memiliki kewenangan atau hak untuk melaksanakan perbuatan-perbuatan tertentu dalam hal dan untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

⁷Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005,hal. 343

Sementara itu, Romli Atmasasmita, berpendapat bahwa penerapan Pasal 2 dan Pasal 3 di dalam UU Tipikor dalam praktik telah tidak memperhatikan secara mendalam riwayat lahirnya kedua ketentuan tersebut; juga tidak memperhatikan makna dan peranan suatu ketentuan umum dalam setiap UU. Maksud dan tujuan pengaturan ketentuan umum terdapat di dalam setiap undang-undang sebagaimana telah dijelaskan di dalam UU No 10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Perundang-undangan. Sesungguhnya addressat ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor ditujukan terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh 2 (dua) orang subjek hukum yang berbeda dengan kualifikasi tersendiri.

Sejarah pembentukan Pasal 2 UU No 31 Tahun 1999 berasal dari Pasal 1 ayat 1 huruf a UU No.3-tahun 1971, sedangkan Pasal 3 UU No.31 tahun 1999 berasal dari Pasal 1 ayat 1 huruf b UU No. 3 tahun 1971. Perubahan (perluasan) penafsiran hukum mengenai kalimat “kejahatan atau pelanggaran” di dalam Perpu No.24 tahun 1960; di dalam UU No. 3 tahun 1971 diganti dengan kalimat “melawan hukum”. Hal ini disebabkan ada perbuatan-perbuatan dalam masyarakat yang bersifat tercela seperti melakukan mark up harga dalam tender-tender, tidak terjangkau, oleh UU Prp No.24 tahun 1960. Selain daripada pertimbangan perubahan penafsiran hukum tersebut, begitu juga ketentuan di dalam UU No. 3 tahun 1971 tersebut ternyata tidak dapat menjangkau setiap orang yang nyata-nyata bukan pemegang jabatan publik atau pegawai negeri karena UU No. 3 tahun 1971 hanya mengakui

secara tegas subjek hukum adalah pemegang jabatan publik atau pegawai negeri yang diperluas menjadi mencakup lima golongan.

Perluasan istilah “pegawai negeri” telah dikukuhkan dengan berlakunya UU No.31 tahun 1999 (lihat Bab I Ketentuan Umum, angka 2). Meski demikian UU No.31 tahun 1999 jo. UU No.20 tahun 2001 telah mengalcui dan menambah subjek hukum menjadi tiga subjek hukum, yaitu orang perseorangan, pegawai negeri, dan korporasi. Penegasan pengakuan ketiga subjek hukum dan perbedaan ketiganya tidak dipahami dengan baik oleh praktisi hukum di dalam praktik penegakan hukum kasus tindak pidana korupsi. Pembentuk UU sengaja membedakan penempatan ketiga subjek hukum tersebut dalam kapasitas sebagai dader (pelaku) untuk mencegah seseorang dalam status hukum selaku seorang pejabat didakwa dan dituntut serta merta diancam pidana dua kali, hanya karena kekeliruan cara pandang normatif praktisi hukum dalam membaca dan menafsirkan Ketentuan Umum UU No. 31 tahun 1999 Pasal 1 khusus angka 2 dan angka 3.

Penafsiran hukum atau pola pandang yuridis seperti ini jelas bertentangan dengan logika hukum bahwa bagaimana seseorang pemegang jabatan publik atau mantan pejabat publik, dalam satu tempus delicti yang sama dapat diancam dan dituntut sebagai pelaku (dader) dalam tindak pidana korupsi baik sebagai pejabat publik dan sebagai orang perseorangan. Apalagi di dalam surat dakwaan, terdakwa dituntut sebagai (mantan) pemegang jabatan publik ketika tindak pidana korupsi tersebut dilakukan. Atas dasar pertimbangan itu pula, pembentuk undang-

undang sengaja memasukkan pengertian istilah, yaitu istilah “menguntungkan” di dalam Pasal 3 dan istilah “memperkaya” di dalam Pasal 2, untuk membedakan kedua perbedaan status hukum sebagaimana diuraikan di atas. Pengertian istilah “menguntungkan” adalah untuk menegaskan bahwa seorang pegawai negeri tidak mungkin memperkaya karena antara lain dilarang melakukan kegiatan rangkap seperti melakukan usaha (bisnis); kecuali secara melawan hukum, yang bersangkutan menyalahgunakan jabatan atau kedudukan yang melekat pada pejabat yang bersangkutan.

Dengan demikian, menurut Romli Atmasasmita, UU PTPK (sejak Perpu No 24 tahun 1960 yang dicabut dengan UU Nomor 3 tahun 1971 dan dicabut dengan UU Nomor 31 tahun 1999 terakhir diubah dengan UU No 20 tahun 2001) memiliki sasaran utama (*addressat*) yaitu pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Berwibawa jo Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Pada mulanya UU pemberantasan korupsi di seluruh negara memiliki sasaran yang sama yaitu hanya ditujukan terhadap pejabat pemerintah. Sasaran tersebut sangat masuk akal karena korupsi hanya dapat dilakukan oleh mereka yang memiliki wewenang atau sedang menjalankan jabatan pemerintah. Pergantian Perpu No 24 tahun 1960 dengan UU Nomor 3 tahun 1971, antara lain, disebabkan masih ada cara-cara melakukan korupsi yang tidak dapat dijangkau oleh UU No. 24

tahun 1960 sebagaimana disampaikan dalam keterangan pemerintah dihadapan DPR-GR pada Tanggal 28 Agustus 1971 oleh Menteri Kehakiman, Oemar Senoadji sebagai berikut: "Temyata sekarang, walaupun diberikan sifat khusus pada Undang-Undang No.24 Prp.Tahun 1960, peraturan ini kurang memadai dalam mengikuti perkembangan masyarakat yang menemukan cara-cara lain dalam melakukan perbuatan korupsi, yang tidak tercakup oleh Undang-undang tersebut. Kadang-kadang terdapatlah hal-hal yang sangat jelas tercela dalam melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri dengan merugikan keuangan negara yang menurut UU No 24 Prp Tahun 1960 tidak diliputi olehnya".

Perubahan mendasar berikutnya adalah mengenai subjek hukum tindak pidana korupsi. Pergantian atau perubahan UU Pemberantasan Korupsi sejak tahun 1960 sampai dengan UU Nomor 20 tahun 2001 selalu memuat ketentuan yang menetapkan seorang pegawai negeri atau mereka yang menduduki jabatan publik tertentu sebagai subjek hukum tindak pidana korupsi. Penegasan seorang pegawai negeri sebagai subjek hukum tindak pidana korupsi tercantum dalam Pasal 2 UU Nomor 3 tahun 1971; selanjutnya pengertian istilah "pegawai negeri" dirinci di dalam UU Nomor 31 tahun 1999, yaitu dengan dirinci menjadi 5 (lima) kriteria (Pasal 1 angka 2).

Selain perubahan mendasar tersebut, dengan UU Nomor 31 tahun 1999, telah ditetapkan juga, Korporasi sebagai subjek hukum tindak pidana korupsi disamping orang perorangan. Sejak diberlakukannya UU Nomor 31 tahun 1999, subjek hukum tindak pidana korupsi, bukan hanya

termasuk pegawai negeri, melainkan juga termasuk, korporasi dan orang perorangan (Pasal 1 angka 3). Penjelasan di atas logis adanya karena itu pembentuk UU Nomor 31 tahun 1999 telah memasukkan dan membedakan 3 (tiga) subjek hukum dalam UU Nomor 31 Tahun 1999, yaitu: pegawai negeri dalam arti luas; orang perorangan dan korporasi. Pengertian istilah “pegawai negeri” dicantumkan dalam Pasal 1 angka 2; dan “setiap orang” atau “korporasi” dicantumkan dalam Pasal 1 angka 3. Dengan perubahan-perubahan yang tercantum dalam UU Nomor 31 tahun 1999 maka subjek hukum tindak pidana korupsi telah lengkap dan sempurna di dalam penegakan hukum tindak pidana sampai saat ini.

Dalam penjelasan Umum Undang-undang Nomo 31 Tahun 1999 pada alinea ketiga dinyatakan bahwa: “pengertian pegawai negeri dalam undang-undang ini sebagai subyek tidak pidana korupsi, meliputi bukan saja pengertian pegawai negeri menurut rumusan yang dimaksud dalam Pasal 2, karena berdasarkan pengalaman selama ini, orang-orang bukan pegawai negeri menurut pengertian hukum administrasi, dengan menerima tugas tertentu dari suatu badan negara, dapat melakukan perbuatan-perbuatan tercela”.

Dalam praktek penegakan hukum tindak pidana korupsi, permasalahan mengenai subyek hukum “setiap orang” pada Pasal 2 yang menurut beberapa pendapat di atas adalah setiap orang selain pegawai negeri, sedangkan Pasal 3 unsur setiap orang adalah siapa saja yang dikategorikan sebagai pegawai negeri menurut Pasal 1 ayat (2), terdapat perbedaan. Berbagai putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia,

menunjukkan bahwa tidak semua orang yang dikelompokkan sebagai pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam unsur “setiap orang” menurut Pasal 3 diputuskan menurut Pasal 3.

Penafsiran terhadap unsur setiap orang dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 terdapat perbedaan pandangan di antara para hakim tentang unsur “setiap orang” di dalam kedua pasal tersebut. Sebagian berpandangan unsur ini berarti setiap orang, baik swasta, maupun pegawai negeri, bahkan korporasi. Sementara yang lain berpendapat pegawai negeri hanya dapat memenuhi unsur ‘setiap orang’ dalam Pasal 3. Dengan penafsiran seperti ini, perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat negara, menurut mereka, akan selalu merupakan perbuatan menyalahgunakan kewenangan yang diatur di dalam Pasal 3. Namun, penafsiran kedua ini telah dianulir oleh MA dalam berbagai putusannya, bahwa unsur ‘setiap orang’ dalam kedua pasal tersebut berarti setiap orang, baik itu pegawai negeri, maupun swasta, termasuk korporasi. Hal ini juga tampak dalam berbagai dakwaan Jaksa Penuntut Umum, ketika seorang yang jelas-jelas status pegawai negeri tetapi ketika melakukan suatu tindak pidana korupsi maka dakwaannya disusun secara subsidi, dengan dakwaan primer Pasal 2 sementara dakwaan subsidernya Pasal 3. Ini menunjukkan bahwa di kalangan Jaksa Penuntut Umum tidak membedakan secara tegas unsur setiap orang dalam Pasal 2 sebagai setiap orang pada umumnya dan unsur setiap orang dalam Pasal 3 adalah pegawai negeri atau pejabat negara.

3. Tindakan Penyelidikan dan Penyidikan dalam Tindak Pidana Korupsi.

Penanganan suatu perkara pidana pidana, selalu diawali dengan tindakan penyelidikan sebelum dilanjutkan pada penyidikan. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana Pasal 1 angka 5 mengartikan penyelidikan sebagai serangkaian tindakan penyelidikan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Sedangkan penyidik untuk tindak pidana umum adalah penyidik Polri sedangkan untuk tindak pidana tertentu diatur khusus. Untuk tindak pidana korupsi penyelidikan dilakukan baik oleh Polri, Kejaksaan maupun Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK).

Dalam proses penegakan hukum, penyelidikan sesuai dengan defenisi hukumnya dimaksudkan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa pidana, dan apabila terdapat bukti permulaan yang cukup maka dapat ditingkatkan ke penyidikan. Penyidikan dalam penegakan hukum pidana (sistem peradilan pidana), dapat dikatakan sebagai pintu masuk dari sebuah proses peradilan pidana, karena dari sinilah kewenangan aparat penegak khususnya penyidik dan penyidik mengawali pengungkapan suatu tindak pidana. Pasal 1 angka 4 Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), mengartikan penyelidikan sebagai serangkaian tindakan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga merupakan suatu tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan

penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Dalam praktek mencari dan menemukan suatu peristiwa pidana, biasanya diawali dari laporan⁸ atau pengaduan⁹ masyarakat, atau dilihat, dialami atau disaksikan sendiri oleh anggota Kepolisian. Sementara penyidikan menurut Pasal 1 butir 2 Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) mengartikan penyidikan sebagai serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Dari bunyi Pasal tersebut juga, diketahui bahwa tujuan penyidikan adalah untuk mengumpulkan bukti dan menemukan tersangka dari suatu tindak pidana. Tindakan penyidikan akan membuat terang suatu tindak pidana dan sekaligus menemukan tersangkanya, dan hasil dari proses penyidikan tersebut akan dituangkan dalam suatu Berita Acara Pemeriksaan/Penyidikan yang selanjutnya apabila dinyatakan lengkap akan diserahkan kepada Jaksa Penuntut Umum untuk dibuatkan dakwaan dan diajukan ke pengadilan untuk dilakukan pemeriksaan dan mendapatkan putusan hakim/pengadilan. Undang-undang No. 8 Tahun 1981, khususnya Pasal 4 menegaskan bahwa penyidik adalah pejabat polisi Negara Republik Indonesia, sementara Pasal 6 menyatakan bahwa

⁸Pasal 1 butir 24 UU No. 8 Tahun 1981 menyebutkan bahwa laporan adalah pemberitahuan yang disampaikan oleh seorang karena hak atau kewajiban berdasarkan undang-undang kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadi peristiwa pidana.

⁹Pasal 1 butir 25 UU No. 8 Tahun 1981 menyebutkan bahwa pengaduan adalah pemberitahuan disertai permintaan oleh pihak yang berkepentingan kepada pejabat yang berwenang untuk menindak menurut hukum seorang yang telah melakukan tindak pidana aduan yang merugikannya.

penyidik adalah pejabat polisi Negara Republik Indonesia, dan pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Kedua Pasal tersebut sekaligus membedakan penyidik dan penyidikan.

Sekalipun KUHAP memberikan pengertian yang berbeda antara penyelidikan dan penyidikan, namun dalam prakteknya seringkali kedua tindakan tersebut tidak tampak pemisahan yang begitu jelas, oleh karena dapat saja terjadi bahwa ketika penyidik melakukan penyelidikan, dalam waktu yang bersamaan kemungkinan sedang mengambil tindakan yang sifatnya penyidikan. Yang sangat membedakan adalah pada tujuannya, sebagaimana tampak pada bunyi kedua pengertian menurut KUHAP, yakni penyelidikan bertujuan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat tidaknya dilakukan penyidikan, sementara penyidikan bertujuan untuk mencari dan mengumpulkan bukti guna membuat terang tindak pidana dan menemukan tersangkanya.

Menurut M. Yahya Harahap pengertian penyidikan adalah suatu tindak lanjut dari kegiatan penyelidikan dengan adanya 14 persyaratan dan pembatasan yang ketat dalam penggunaan upaya paksa setelah pengumpulan bukti permulaan yang cukup guna membuat terang suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana.¹⁰ Dalam bahasa Belanda penyidikan disejajarkan dengan pengertian *opsporing*. Menurut Pinto, menyidikan (*opsporing*) berarti pemeriksaan permulaan oleh

¹⁰ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 56.

pejabat-pejabat yang untuk itu ditunjuk oleh undang-undang, segera setelah mereka dengan jalan apa pun mendengar kabar yang sekadar beralasan, bahwa ada terjadi sesuatu pelanggaran hukum. Maka berdasarkan beberapa pengertian di atas disimpulkan bahwa penyidikan merupakan suatu tahapan yang sangat penting untuk menentukan tahap pemeriksaan yang lebih lanjut dalam proses administrasi peradilan pidana karena apabila dalam proses penyidikan tersangka tidak cukup bukti dalam terjadinya suatu tindak pidana yang disangkakan maka belum dapat dilaksanakan kegiatan penuntutan dan pemeriksaan di dalam persidangan.

Penyidikan mulai dapat di laksanakan sejak dikeluarkannya Surat Perintah Penyidikan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dalam instansi penyidik, di mana penyidik tersebut telah menerima laporan mengenai terjadinya suatu peristiwa tindak pidana. Maka berdasar surat perintah tersebut penyidik dapat melakukan tugas dan wewenangnya dengan menggunakan taktik dan teknik penyidikan berdasarkan KUHAP agar penyidikan dapat berjalan dengan lancar serta dapat terkumpulnya bukti-bukti yang diperlukan dan bila telah dimulai proses penyidikan tersebut maka penyidik harus sesegera mungkin memberitahukan telah dimulainya penyidikan kepada penuntut umum. Setelah diselesaikannya proses penyidikan maka penyidik menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada penuntut umum, dimana penuntut umum nantinya akan memeriksa kelengkapan berkas perkara tersebut apakah sudah lengkap atau belum, bila belum maka berkas

perkara tersebut akan dikembalikan kepada penyidik untuk dilengkapi untuk dilakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk penuntut umum dan bila telah lengkap yang dilihat dalam empat belas hari penuntut umum tidak mengembalikan berkas pemeriksaan atau penuntut umum telah memberitahu bahwa berkas tersebut lengkap sebelum waktu empat belas hari maka dapat dilanjutkan prosesnya ke persidangan.

Proses penyidikan diperlukan suatu teknik dan taktik untuk memperoleh keterangan dari tersangka, dan seorang penyidik berwenang untuk mengadakan pemanggilan-pemanggilan secara resmi terhadap tersangka yang dianggap perlu untuk dilakukan pemeriksaan lebih lanjut dengan menggunakan surat panggilan yang sah. Hakikat penyidikan perkara pidana adalah untuk menjernihkan persoalan sekaligus menghindarkan orang yang tidak bersalah dari tindakan yang seharusnya dibebankan padanya. Oleh karena itu sering kali proses penyidikan yang dilakukan oleh penyidik membutuhkan waktu yang cenderung lama, melelahkan dan mungkin pula dapat menimbulkan beban psikis diusahakan dari penghentian penyidikan.

Dalam perkembangannya, kewenangan melakukan penyidikan diperluas bukan hanya penyidik Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), serta penyidik Kejaksaan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Kejaksaan No. 16 tahun 2004 Pasal 30 ayat (1) huruf d, yang menyatakan bahwa di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang, melainkan juga dikenal Penyidik Komisi

Pemberantasan Korupsi (Penyidik KPK) sesuai dengan ketentuan Pasal 43 ayat (2)¹¹ Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 20 tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pasal 6 huruf c¹² Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, dengan pembatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU KPK, bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi yang: a. melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara Negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara Negara; b. mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat, dan/atau; c. menyangkut kerugian Negara paling sedikit Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar) rupiah.

Demikian juga dalam penyidikan tindak pidana Narkotika, selain Penyidik Polri, kewenangan melakukan penyidikan tindak pidana narkotika dapat juga dilakukan oleh Badan Narkotika Nasional (BNN), sebagaimana diatur dalam Pasal 71 Undang-undang No. 35 Tahun 2009

¹¹ Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang No. 31 Tahun 1993 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menyebutkan bahwa Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mempunyai tugas dan wewenang melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

¹² Pasal 6 huruf c Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, menyebutkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.

tentang Narkotika, bahwa dalam melaksanakan tugas pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, BNN berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika.

Dalam konteks kewenangan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik Polri, Pasal 7 ayat (1), menentukan bahwa kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a karena kewajibannya mempunyai wewenang:

- a. menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana,
- b. melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
- c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal tersangka;
- d. melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
- e. melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. mengambil sidik jari dan memotret seorang;
- g. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- h. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- i. mengadakan penghentian penyidikan;
- j. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.

Wewenang-wewenang tersebut di atas, ada yang bersifat alternative sesuai dengan kasus yang dihadapi/ditangani.

B. Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Keuangan Negara, mendefinisikan Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Sementara itu menurut Undang-

undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-undang No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, mengartikan keuangan negara 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: (1) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah; (2). Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

1. Pengembalian Kerugian Negara

Pengembalian kerugian negara dalam pemberantasan tindak pidana korupsi memiliki justifikasi teoritis dan praktis, baik justifikasi filosofis dan sosiologis maupun justifikasi praktis, sebagaimana diuraikan berikut.

Secara sosiologis pengembalian kerugian negara dalam tindak pidana korupsi, karena memang pada hakikatnya uang yang dikembalikan adalah merupakan uang negara yang berasal dari masyarakat. Dengan mengembalikan kerugian negara maka diharapkan dapat berdampak langsung untuk memulihkan keuangan atau perekonomian negara yang akhirnya bermuara pada kesejahteraan masyarakat. Pengembalian kerugian negara, bermaksud untuk mencegah dampak sosial dari tindak pidana korupsi karena kerusakan berupa hilangnya atau berkurangnya keuangan negara atau perekonomian negara yang dapat digunakan untuk pembangunan mensejahterakan masyarakat dapat dikurangi. Dari sisi

ini, maka pengembalian kerugian negara merupakan upaya merestorasi kerusakan yang terjadi, disamping upaya-upaya lain melalui penegakan hukum.

Dari aspek sosiologis, tindak pidana korupsi berdampak secara sosiologis karena menimbulkan krisis di berbagai aspek kehidupan. Itulah sebabnya pemberantasan tindak pidana korupsi perlu terus ditingkatkan salah satunya melalui pengembalian kerugian negara, yang hasilnya dapat berdampak secara luas bagi masyarakat. Selain karena melalui pengembalian kerugian negara, kerugian keuangan atau perekonomian negara dapat dipulihkan dan digunakan untuk pembangunan demi kesejahteraan sosial, juga merupakan indikasi kesungguhan aparat penegak hukum dalam memberantas korupsi.

Justifikasi yuridis praktis dari pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi mendapatkan legitimasi dalam Pasal 4 UU Tipikor serta dimuat dalam ketentuan pidana, berkaitan dengan pidana denda dan pembayaran uang pengganti. Pemberantasan tindak pidana korupsi diharapkan tidak dominan pada aspek penghukuman badan (pidana penjara) tetapi lebih-lebih pada pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara baik pada tahap penyelidikan, penyidikan maupun melalui putusan pengadilan sebagaimana ditentukan bahwa:

- a. Perampasan barang bergerak yang berwujud atau tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana tempat tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula harga dari barang yang

menggantikan barang-barang tersebut (Pasal 18 ayat 1 huruf a UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 tahun 2001).

- b. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Jika terpidana tidak membayar uang pengganti terhadap putusan yang berkekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut. Dalam hal terdakwa tidak memiliki harta benda yang cukup untuk membayar uang pengganti, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya (Pasal 18 ayat 1 huruf b ayat (2) dan ayat (3) UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 tahun 2001).
- c. Penetapan perampasan barang-barang yang telah disita dalam hal terdakwa meninggal dunia (peradilan in absentia) sebelum putusan dijatuhkan dan terdapat bukti yang cukup kuat bahwa pelaku telah melakukan tindak pidana korupsi. Penetapan hakim atas perampasan ini tidak dapat dimohonkan upaya hukum banding dan setiap orang yang berkepentingan dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan yang menjatuhkan penetapan tersebut dalam waktu 30 hari sejak tanggal pengumuman (Pasal 38 ayat (5), ayat (6) dan ayat (7) UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 tahun 2001).
- d. Putusan perampasan harta benda untuk negara dalam hal terdakwa tidak dapat membuktikan bahwa harta benda tersebut diperoleh bukan karena tindak pidana korupsi yang dituntut oleh penuntut umum pada

saat membacakan tuntutan dalam perkara pokok (Pasal 38B ayat (2), ayat (3) UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 tahun 2001).

Pengembalian kerugian negara selain melalui instrument hukum pidana sebagai disebutkan di atas, dapat pula dilakukan melalui jalur keperdataan sebagai berikut:

- a. Gugatan perdata kepada seseorang tersangka yang tersangkut perkara korupsi. Ketentuan Pasal 32 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 tahun 2001, bahwa Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.
- b. Apabila setelah putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana yang diduga atau patut diduga juga berasal dari tindak pidana korupsi yang belum dikenakan perampasan untuk negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 B ayat (2), maka negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana dan atau ahli warisnya (Pasal 39 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 tahun 2001).
- c. Gugatan perdata kepada ahli waris dalam tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, penyidik segera menyerahkan berkas

perkara hasil penyidikan kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata kepada ahli warisnya.

Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya Kerugian keuangan negara yang dibayarkan ini dikenal dengan istilah uang pengganti.

Kerugian negara itu ditanggung sendiri oleh terpidana korupsi yang telah terbukti melakukan tindak pidana korupsi melalui sanksi pidana yang dijatuhkan kepadanya. Hakim yang menentukan berapa jumlah uang pengganti yang harus terpidana korupsi bayar dan hukuman lainnya untuk mengembalikan kekayaan negara yang dirugikan akibat tindak pidana korupsi melalui putusannya. Artinya, pengembalian kekayaan negara atas tindak pidana korupsi itu dilakukan setelah ada proses pidana dan putusan pengadilan.

Pakar Hukum Acara Pidana dari Universitas Islam Indonesia (UII) Mudzakkir juga berpendapat bahwa pengembalian uang atau kerugian negara oleh terdakwa dapat menjadi alasan bagi hakim untuk mengurangi pidana yang dijatuhkan kepada terdakwa yang bersangkutan. Pengembalian tersebut, menurut Mudzakkir, berarti ada itikad baik untuk memperbaiki kesalahan. Mudzakkir menegaskan bahwa pengembalian uang tidak mengurangi sifat melawan hukum. Demikian

pendapat yang dimuat dalam artikel *hukumonline* berjudul “Pengurangan Hukuman Syaukani Sesuai Doktrin”. Dalam artikel tersebut juga ditulis:

“Dalam praktek, lanjut Mudzakkir, 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. Kalau menurut saya, dikembalikan sebelum atau sesudah penyidikan itu tetap melawan hukum. Misalnya saya mencuri, lalu mengembalikan barang curian sebelum orang lain tahu. Itu kan tetap tindak pidana, jelasnya”.

Pendapat yang sama juga disampaikan oleh peneliti Lembaga Kajian untuk Advokasi dan Independensi Peradilan (LeIP) Arsil. Arsil kepada *Klinik Hukum* (12/01) mengatakan, pengembalian uang hasil korupsi secara sukarela oleh terdakwa biasanya menjadi alasan bagi hakim untuk mengurangi hukuman.

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, tetapi tidak menghapuskan pidananya. Demikian menurut peraturan perundang-undangan dan praktek atau kebiasaan yang berlaku.

C. Landasan Teori

1. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum (*law enforcement*) mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum, baik melalui prosedur peradilan ataupun melalui

penyelesaian diluar pengadilan. Dalam arti sempit, penegakan hukum menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya yang lebih sempit lagi melalui proses peradilan pidana yang melibatkan aparat kepolisian, kejaksaan, hakim, advokat atau pengacara, dan badan-badan peradilan.¹³

Dalam hal terjadi pelanggaran hukum yang bersifat pidana, maka penyelesaiannya berproses dalam dalam suatu sistem yang disebut Sistem Peradilan Pidana, dan menurut Barda Nawawi Arief, Sistem Peradilan pidana pada hakikatnya merupakan sistem penegakan hukum pidana (SPHP) yang pada hakikatnya juga identik dengan Sistem Kekuasaan Kehakiman di bidang Hukum Pidana (SKK-HP). Selanjutnya dikatakan bahwa, apabila SPP dilihat sebagai sistem kekuasaan menegakkan hukum pidana (atau sistem kekuasaan kehakiman di bidang hukum pidana), maka SPP merupakan serangkaian perwujudan dari kekuasaan menegakkan hukum pidana yang terdiri dari 4 (empat) sub sistem, yaitu: (1) kekuasaan “penyidikan” (oleh badan/lembaga penyidik); (2) kekuasaan “penuntutan” (oleh badan/lembaga penuntut umum); (3) kekuasaan “mengadili dan menjatuhkan putusan/pidana” (oleh badan pengadilan); dan (4) kekuasaan “pelaksanaan putusan/pidana” (oleh badan/aparat pelaksana/eksekusi).¹⁴ Selanjutnya dikatakan bahwa

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Perubahan UUD 1945 dan Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah Disampaikan pada Seminar “UUD 1945 sebagai Hukum Tertinggi dengan Empat Kali Perubahan Sebagai Dasae Menuju Milenium III, Semarang, 5 Juli 2007.

¹⁴ Barda Nawawi Arief, *Reformasi Sistem Peradilan (Sistem Penegakan Hukum) di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, Tanpa Tahun, hlm.2.

keempat tahap/sub sistem itu merupakan satu kesatuan sistem penegakan hukum pidana yang integral, dan sering disebut dengan istilah “SPP Terpadu (*Integrated Criminal Justice Sistem*).¹⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹⁶ Sementara itu menurut Muladi,¹⁷ bahwa penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan suatu usaha untuk menegakkan norma-norma hukum dan sekaligus nilai-nilai yang ada di belakang norma tersebut. Untuk itu, para penegak hukum harus memahami benar-benar spirit hukum yang mendasari peraturan hukum yang harus ditegakkan dan dalam hal ini akan bertalian dengan berbagai dinamika yang terjadi dalam proses pembuatan perundang-undangan (*law making process*).

Sedangkan Romli Atmasasmita berpendapat bahwa penegakan hukum yang baik ialah apabila sistem peradilan pidana bekerja secara objektif dan tidak memihak serta memperhatikan dan mempertimbangkan secara seksama nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.¹⁸ Berkaitan dengan pentingnya memahami nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, Baharuddin Lopa mengemukakan bahwa baik pembuat undang-undang maupun pelaksanaan undang-undang harus

¹⁵ Barda Nawawi Arief, *Ibid*, hlm. 6-7.

¹⁶ <http://www.docudesk.com>

¹⁷ Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1997, hlm. 58

¹⁸ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Eksistensialisme Dan Abolisionisme*, Bina Cipta, Bandung, 1996, hlm. 39

menyelami dan merasakan hati nurani masyarakat yang selalu mendambakan keadilan, keadilan obyektif, keadilan yang dikehendaki umumnya oleh berpikiran sehat.¹⁹

Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan suatu proses penegakan hukum pidana. Oleh karena itu berhubungan erat sekali dengan perundang-undangan pidana itu sendiri, baik hukum pidana substantif, maupun hukum acara pidana, karena perundang-undangan pidana itu pada dasarnya merupakan penegakan hukum “*in abstracto*” yang akan diwujudkan dalam penegakan hukum “*in concreto*”²⁰

Remington dan Ohlin,²¹ mengemukakan sebagai berikut: *Criminal Justice System* dapat diartikan sebagai pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial. Romli Atmasasmita berpendapat bahwa, istilah *Criminal Justice System* atau sistem peradilan pidana (SPP) kini telah menjadi suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan menggunakan dasar pendekatan sistem.²²

¹⁹Baharuddin Lopa, *Permasalahan Pembinaan Dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Bulan Bintang, Jakarta, 1987, hlm. 4

²⁰ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Edisi Pertama Cetakan ke-3, PT. Alumni, Bandung, 2005, hlm. 197.

²¹ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm.2

²² Ibid.

Joseph Goldstein,²³ membedakan penegakan hukum pidana menjadi tiga, yaitu:

- a. *Total Enforcement*, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crimes*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan-aturan penangkapan, penahanan, pengeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Di samping itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan, misalnya dibutuhkannya aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan delik-delik aduan (*klacht delicten*). Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai *area of no enforcement*.
- b. *Full enforcement*, yaitu penegakan hukum yang bersifat total tersebut dikurangi *area of no enforcement*, dalam ruang lingkup mana para penegak hukum diharapkan menegakkan hukum secara maksimal. Oleh Joseph Goldstein, harapan ini dianggap tidak realistik (*not a realistic expectation*) sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dan dan sebagainya, yang kesemuanya ini mengakibatkan keharusan dilakukannya *discretions*.

²³ Joseph Goldstein, dalam Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 15-16.

c. *Actual enforcement*, yaitu penegakan hukum yang realistik, yakni *total enforcement* dikurangi *area of no enforcement*, dan dikurangi lagi *full enforcement*, yakni bagian penegakan hukum yang secara aktual harus dilihat sebagai bagian diskresi yang tidak dapat dihindari karena keterbatasan-keterbatasan.

Sementara itu menurut Mardjono Reksodiputro,²⁴ sistem peradilan pidana adalah, sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan masyarakatan terpidana, dengan tujuan untuk: (a) mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan; (b) menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana; (c) mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatan.

Soerdjono Soekanto menegaskan bahwa secara konseptual, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih

²⁴ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat kepada kejahatan dan penegakan hukum dalam batas-batas toleransi)*, Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar tetap dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm.1

konkrit.²⁵ Lebih lanjut Soerdjono Soekanto menyebutkan terdapat 5 (lima) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu: faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, dan faktor kebudayaan. Faktor kebudayaan sebenarnya bersatupadu dengan faktor masyarakat. Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta menjadi tolok ukur efektifitas penegakan hukum.²⁶

2. Teori Sistem Peradilan

a. Pengertian Sistem Peradilan Pidana

Sistem berasal dari bahasa Yunani yakni *systema* yang berarti sesuatu yang terorganisasi, suatu keseluruhan kompleks. Jadi sistem mengandung arti terhimpunnya bagian atau komponen yang saling berhubungan secara beraturan dan merupakan suatu keseluruhan.²⁷

Edgar F. Huse dan James L. Bowditch mendefinisikan "sistem" sebagai suatu seri atau rangkaian bagian-bagian yang saling berhubungan dan bergantung sedemikian rupa, sehingga interaksi dan saling pengaruh dari satu bagian akan mempengaruhi keseluruhan.²⁸

²⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 3

²⁶ *Ibid*, hal. 8-9

²⁷ Martiman Prodjo Hamidjojo, *Penerapan Pembuktian Terbalik Dalam Delik Korupsi (UU No. 31 Tahun 1999) mengutip The New Webster International Dictionary 1980*, Bandung, CV. Mandar Maju, 2001, hal. 98

²⁸ Suhardi Mukhlis, *Asas-Asas Manajemen*, ditemukan dico.id, di akses tanggal 5 Desember 2015

Pengertian sistem dan tujuan sistem peradilan pidana terpadu tidak terlepas dengan adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2000. Di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sidang tahunan yang diselenggarakan tersebut menegaskan bahwa: “Setiap lembaga penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan serta Lembaga Pemasyarakatan didalam menjalankan tugas dan fungsi harus sesuai dengan asas-asas sistem peradilan terpadu”.

Dari ketentuan tersebut di atas adalah sangat penting untuk dijadikan dasar dari keseluruhan lembaga penegak hukum dalam menjalankan tugasnya dan juga mengingat asas-asas yang terkandung dalam sistem peradilan terpadu. Sejalan dengan hal tersebut di atas, menurut Ronny Hanityo Soemitro apabila dalam menjalankan tugas tidak mengindahkan asas-asas yang terkandung didalam sistem peradilan terpadu tersebut maka timbul kecenderungan akan mengganggu sistem diantaranya pranata peraturan, proses penyelenggaraan hukum, prosedur pemberian keputusan oleh pengadilan dan lembaga penegak hukum.²⁹

Sementara itu menurut Satcipto Rahardjo menegaskan bahwa:

“Untuk memperbaiki sistem itu dapat digunakan pendekatan diferensiasi internal, diferensiasi internal ini menyangkut perangkat peraturan, penerapanperaturan, pengadilan dan penegakan hukum

²⁹ Ronny Hanityo Soemitro, *Politik, Kekuasaan dan Hukum*, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1998, hal. 105

serta pengaruh diferensiasi lembaga pemasyarakatan terhadap unsur-unsur dasar tersebut. Sehingga tinjauan perkembangan hukum dapat difokuskan pada hubungan timbal balik antara diferensiasi hukum dengan diferensiasi sosial yang dimungkinkan untuk menggarap kembali peraturan-peraturan, kemampuan membentuk hukum, keadilan dan institusi penegak hukum. Diferensiasi itu sendiri merupakan ciri yang melekat pada masyarakat yang tengah mengalami perkembangan.³⁰

Pendapat di atas dimaksudkan bahwa diferensiasi ini diharapkan suatu masyarakat akan terurai ke dalam bidang spesialisasi yang masing-masing sedikit banyak mendapatkan kedudukan yang otonom termasuk sub sistem peradilan. Kemudian Ronny Hanityo Soemitro dengan mengutip pendapat Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa: “Sebagai salah satu sub-sistem dalam masyarakat, hukum tidak terlepas dari perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Hukum disamping mempunyai kepentingan sendiri untuk mewujudkan nilai-nilai tertentu di dalam masyarakat terikat pada bahan-bahan yang disediakan oleh masyarakatnya.”³¹

Hukum selalu mengalami perubahan yang dinamis, sehingga menurut Wilfgang Friedman menegaskan bahwa: “Perubahan hukum dalam masyarakat yang sedang berubah meliputi perubahan hukum tidak tertulis (*common law*), perubahan di dalam menafsirkan hukum perundang-undangan, perubahan ajaran mengenai hak milik umpamanya dalam masyarakat industry modern, perubahan pembatasan hak milik yang bersifat publik, perubahan fungsi dari

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial dalam Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Jakarta, Rajawali, 1984, hal. 112-113

³¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Aksara, 1980, hlm. 99

perjanjian kontrak, peralihan tanggung jawab dari tuntutan ganti rugi ke asuransi, perubahan dalam jangkauan ruang lingkup hukum internasional dan perubahan-perubahan lain".³²

Masih menurut pendapat Ronny Hanityo Soemitro menegaskan bahwa untuk melihat hubungan antara hukum dan perubahan sosial perlu sebuah alat dalam menjelaskan secara fungsional tempat hukum dalam masyarakat. Alat tersebut menunjukkan pekerjaan hukum, antara lain:

- 1) Merumuskan hubungan antara anggota masyarakat dengan menentukan perbuatan yang dilarang dan yang boleh dilakukan;
- 2) Mengalokasikan dan menegaskan siapa yang boleh menggunakan kekuasaan, atas siapa dan bagaimana prosedurnya serta;
- 3) Mempertahankan kemampuan adaptasi masyarakat dengan cara mengatur kembali hubungan-hubungan dalam masyarakat manakala terjadi perubahan.³³

Beberapa pendapat tersebut di atas bahwa tuntutan terhadap terjadinya perubahan hukum, perubahan hukum formal, dapat dilihat dari segi yang berhubungan dengan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh hukum, menyangkut pengertian hukum sebagai sarana pengintegrasian, yang kemudian lebih dijabarkan lagi ke dalam fungsinya yang berlainan seperti fungsi kontrol sosial.

³² Ronny Hanityo Soemitro, *Permasalahan Hukum & Dalam Masyarakat*, Bandung, Alumni, 1984, hlm. 112-113

³³ Ronny, *Ibid.*

Masalah lain yang timbul dalam hal ini adalah sangat mendasar yaitu ada kaitannya dengan pembangunan hukum yang meliputi lembaga-lembaga, peraturan-peraturan, kegiatan dan orang-orang yang terlihat dalam pekerjaan hukum. Menurut Satjipto Rahardjo bahwa pembangunan hukum, apabila hendak dirinci, memiliki unsur-unsur, antara lain: pertama, pembuatan peraturannya sendiri; kedua, penyampaian isi peraturan; ketiga, kesiapan aparat pelaksana untuk menjalankan perannya; keempat, kesiapan warga negara untuk berbuat sesuai dengan peran masing-masing; kelima, pengamatan mengenai bekerjanya hukum itu dalam masyarakat sehari-hari.³⁴

Sejalan dengan pendapat tersebut di atas, Sunaryati Hartono menegaskan bahwa:

“Keseluruhan proses pembangunan selalu timbul berbagai kerawanan dan konflik karena munculnya berbagai benturan kebutuhan, kepentingan dan pandangan hidup masyarakat. Disinilah hukum berperan sebagai sarana untuk mencegah konflik atau apabila konflik itu sudah terlanjur terjadi, hukum berperan sebagai sarana untuk menyelesaikan atau mengatasi konflik dengan cara damai dan tertib. Tantangan yang dihadapi hukum setelah adanya perubahan masyarakat adalah perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang pesat. Untuk itu diperlukan penyesuaian dalam sistem dan pranata hukum nasional yang tanggap terhadap perkembangan dunia, yang berubah dengan cepat sertadinamika dan aspirasi masyarakat yang berkembang, beban-beban kemasyarakatan dan kenyataan-kenyataan baru dalam masyarakat akibat terjadinya perubahan dan perkembangan, menempatkan peranan hukum yang mendasar sebagai sarana pembaharuan”.³⁵

b. Model Sistem Peradilan Pidana

³⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Aksara, 1980, hlm. 99

³⁵ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum dan Pembangunan Hukum dalam PJPT II*, Majalah Pro Justitia, No. 4/XI/1999

Menurut Romli Atmasasmita bahwa didalam sistem peradilan pidana dikenal tiga bentuk pendekatan, yaitu: pendekatan normatif, administratif dan sosial. Penjelasan dari beberapa pendekatan tersebut menurut Romli bahwa, *pertama*, pendekatan normative memandang keempat aparatur penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) sebagai institusi pelaksana peraturan perundang-undangan berlaku sehingga keempat aparatur tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum semata-mata. *Kedua*, pendekatan administratif, memandang keempat aparatur penegak hukum sebagai suatu organisasi manajemen yang memiliki mekanisme kerja, baik hubungan yang bersifat horizontal maupun yang bersifat vertikal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut. Sistem yang dipergunakan adalah system administrasi.

Ketiga, pendekatan sosial, memandang keempat aparatur penegak hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem sosial sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggung jawab atas keberhasilan atau ketidakberhasilan dari keempat aparatur penegak hukum tersebut dalam melaksanakan tugasnya. Sistem yang dipergunakan adalah sistem sosial.

Lebih lanjut menurut Romli Atmasasmita bahwa, ciri pendekatan sistem dalam peradilan pidana, ialah *pertama*, titik berat pada koordinasi dan sinkronisasi komponen peradilan pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan),

kedua, pengawasan dan pengendalian penggunaan kekuasaan oleh komponen peradilan pidana; *ketiga*, efektifitas sistem penanggulangan kejahatan lebih utama, dari efisiensi penyelesaian perkara; dan *keempat*, penggunaan hukum sebagai instrument untuk memantapkan “*the administration of Justice*”.³⁶

Keempat komponen ini menurut Alan Coffrey dalam bukunya “*An Introduction to The Criminal System and Process*” diharapkan bekerjasama membentuk suatu “*integrated criminal justice system*”,³⁷ dikaitkan dengan pendapat Muladi menegaskan makna *integrated criminal justice system* adalah sinkronisasi atau keserempakan dan keselarasan yang dapat dibedakan dalam *pertama*, sinkronisasi struktural adalah keserempakan dan keselarasan dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum; *kedua*, sinkronisasi substansial adalah keserempakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif, *ketiga*, sinkronisasi kultural adalah keserempakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.

Pemahaman pengertian sistem dalam hal ini harus dilihat dalam konteks baik sebagai *physical system* dalam arti seperangkat elemen

³⁶Romli Atmasasmita, *Sistem Pradilan Pidana Perspektif Eksistensialisme dan Abolitionisme*, Bandung, Bina Cipta, 1996, hlm. 17-18

³⁷Alan Coffey, *An Introduction to The Criminal System and Process*: proses peradilan pidana terdiri dari beberapa segmen: Police, Court, Procution-defence, Correction dan law, 1974, hlm. 4 dalam Mardjono Reksodiputro, op.cit.Muladi, Kapita Selektu, *Sistem Peradilan Pidana*, Semarang, Badan Penerbit UNDEP, 1995, hlm.viii-ix

yang secara terpadu bekerja untuk mencapai suatu tujuan, maupun sebagai abstract system dalam arti gagasan-gagasan yang merupakan susunan yang teratur yang satu sama lain berada dalam ketergantungan.³⁸

Terkait dengan bekerjanya *integrated criminal justice system* tersebut di atas, menurut Mardjono Reksodiputro menegaskan bahwa dengan gambaran bekerjanya sistem peradilan pidana demikian maka bekerjasama erat dalam satu sistem oleh instansi yang terlibat adalah satu keharusan jelas dalam hal ini tidak mudah, tetapi kerugian yang timbul apabila hal tersebut tidak dilakukan sangat besar.

Kerugian tersebut menurut Muladi meliputi: *pertama*, kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka, *kedua*, kesulitan memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing instansi (sebagai sub sistem); dan *ketiga*, karena tanggung jawab masing-masing instansi kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektivitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana.³⁹

c. Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

Menurut Mardjono Reksodiputro, sistem peradilan pidana adalah system dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan, dengan tujuan, *pertama*, mencegah masyarakat menjadi korban

³⁸Mionru Shikita, *Integrated Approach to Effective Administration of Criminal and Juvenile Justice*, 17 dalam *Criminal Justice in Asia, The Quest For an Integrated Approach*, Unafei, 1982, hlm. 34

³⁹Majalah "*Pusat Keadilan dan Pengabdian Hukum*", Jakarta, 1994, hlm.141

kejahatan; *kedua*, menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana dan ketiga, mengusahakan mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.⁴⁰

Pendapat tersebut di atas mengemukakan bahwa di dalam sistem peradilan pidana pelaksanaan dan penyelenggaraan penegakan hukum pidana melibatkan badan-badan yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri. Berkaitan dengan hal tersebut, Sudarto menegaskan bahwa: “Instansi-instansi tersebut masing-masing menetapkan hukum dalam bidang dan wewenangnya. Pandangan penyelenggaraan tata hukum pidana demikian itu disebut model kemudi (*stuur model*). Jadi kalau polisi misalnya hanya memberi marah (menegur: kursif oleh penulis) pada orang yang melanggar peraturan lalu lintas dan tidak membuat proses verbal dan meneruskan perkaranya ke Kejaksaan, itu sebenarnya merupakan suatu keputusan penetapan hukum. Demikian pula keputusan Kejaksaan untuk menuntut atau tidak menuntut seseorang dimuka pengadilan. Ini semua adalah bagian-bagian dari kegiatan dalam rangka penegakan hukum, atau dalam suasana kriminologi disebut “*crime control*” suatu prinsip dalam penanggulangan kejahatan ini

⁴⁰Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia, (Melihat Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam batas-batas toleransi)*, Jakarta, Pusat Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994, hlm. 8

ialah bahwa tindakan-tindakan itu harus sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat”.⁴¹

Pendapat tersebut menegaskan bahwa sejatinya sistem peradilan pidana melibatkan penegakan hukum pidana baik hukum pidana substantif, hukum pidana formil maupun hukum pidana materiil, dalam bentuk yang bersifat preventif, represif maupun kuratif. Dengan demikian, akan nampak keterkaitan dan saling ketergantungan antara sub sistem peradilan pidana yakni lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Bahkan, dapat ditambahkan disini *Advokat Pengacara dan Masyarakat (kursif oleh penulis)*. Di dalam pelaksanaan peradilan pidana menurut Mardjono Reksodiputro, menegaskan bahwa:

“Ada satu istilah hukum yang dapat merangkum cita-cita peradilan pidana, yaitu “*due process of law*” yang dalam bahasa Indonesia dapat diterjemahkan menjadi “proses hukum yang adil dan layak”. Konsekuensi logis dari diadopsinya proses hukum yang adil dan layak tersebut ialah sistem peradilan pidana selain harus melaksanakan penerapan hukum acara pidana sesuai dengan asas-asasnya juga harus didukung oleh sikap batin penegak hukum yang menghormati hak-hak warga masyarakat”.⁴²

Agak berlainan dengan Mardjono, bahwa menurut Romli Atmasasmita dengan keberadaan UU No 8 Tahun 1981 (KUHP), kehidupan hukum Indonesia telah meniti suatu era baru, perlindungan hak asasi manusia dalam sebuah mekanisme sistem peradilan pidana. Perlindungan hak-hak dari KUHP, diharapkan sejak awal sudah dapat diberikan dan ditegakkan. Selain itu, diharapkan pula penegak

⁴¹ Sudarto, *Kapita Selecta Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 1981, hlm. 121

⁴² Mardjono Reksodiputro, *op.cit*, hal. 8

hukumberdasarkan undang-undang tersebut memberikan kekuasaan kehakiman yang bebas dan bertanggungjawab. Namun semua itu hanya terwujud apabila orientasi penegakan hukum dilandaskan pada pendekatan sistem, yaitu mempergunakan segenap unsur yang terlibat didalamnya sebagai suatu kesatuan dan saling interelasi dan salingmempengaruhi satu sama lain.⁴³

3. Teori Pemulihan Kerugian Keuangan Negara atau Perekomian Negara

Pengertian keuangan negara secara normatif dapat dilihat dari pelbagai undang-undang, seperti UU No 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam penjelasannya merumuskan keuangan Negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah; kemudian juga berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban BUMN/BUMD, yayasan, Badan Hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Dalam UU N0 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pada Pasal 1 butir 1 memuat bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu

⁴³ Romli Atmasasmita., *Loc. Cit*

baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Berdasarkan UU No. 1 Tahun 2004, yang dimaksud dengan kerugian negara atau daerah adalah: “Kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.” UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, menyatakan bahwa “kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.”

Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dikemukakan bahwa unsur-unsur kerugian negara yaitu:

- a. Kerugian negara merupakan kekurangan keuangan negara berupa uang, surat berharga, dan barang milik negara;
- b. Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya; dan
- c. Kerugian tersebut sebagai akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai.

Dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, tidak hanya menjatuhkan pidana bagi pelaku, melainkan sudah memikirkan pemulihan kerugian negara, yaitu dengan adanya proses pengembalian kerugian negara yang dilakukan melalui pemulihan aset atau *asset recovery*.

Pemulihan aset adalah proses penanganan aset hasil kejahatan yang dilakukan secara terintegrasi di setiap tahap penegakan hukum, sehingga

nilai aset tersebut dapat dipertahankan dan dikembalikan seutuhnya kepada korban kejahatan, termasuk kepada negara. Pemulihan aset juga meliputi segala tindakan yang bersifat preventif untuk menjaga agar nilai aset tersebut tidak berkurang.⁴⁴

Pemulihan kerugian negara dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, sudah menjadi salah satu isu pokok yang dibicarakan dalam berbagai pertemuan internasional mengingat salah satu dampak luas dari tindak pidana korupsi adalah dampak ekonomi dan sosial akibat hilangnya sumber dana untuk membiayai berbagai pembangunan baik fisik maupun non fisik, karena dikorupsi oleh orang tertentu. Sejarah perkembangan “*Asset Recovery*” dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, dapat ditelusuri dalam beberapa instrument internasional mengenai korupsi dan pencucian uang sebagai berikut:⁴⁵

1. *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime Tahun 2000 (UN General Assembly Resolution No.55/25 Annex1)*;
2. *The Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds From Crime (ETS No.141)–Strasbourg 8 November 1990.*
3. *Criminal Law Convention on Corruption of the Council of Europe (adopted in 1999; entry into force in 2003)*
4. *Civil Law Convention on Corruption of the Council of Europe (adopted in 1999, entry into force in 2002)*
5. *The Inter-American Convention Against Corruption of the Organization of American States (adoption in 1996, entry into force in 1997)*

⁴⁴ Widyo Pramono, “Peran Kejaksaan Terhadap Aset Recovery Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi”, *Pelatihan Hukum Pidana dan Kriminologi “Asas-asas Hukum Pidana dan Kriminologi serta Perkembangannya Dewasa ini”*, Kerjasama MAHUPIKI dan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 23-27 Februari 2014, hlm 4.

⁴⁵ Romli Atmasasmita, *Perampasan Aset dalam Praktik Peradilan, Makalah disampaikan pada Wokshop Perampasan Aset Tindak Pidana*, diselenggarakan oleh Pengurus Mahupiki DKI Jaya dan Pengurus Pusat Mahupiki, kerjasama dengan Majalah Requisitoir, Hotel Sultan tanggal 29-29 Agustus 2014, hlm 1.

6. *The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction of the Organization Economic Cooperation and Development (adopted in 1997, entry into force, 2004).*

Sejak ditetapkan berbagai instrument internasional tersebut diatas maka regulasi mengenai perampasan aset tindak pidana telah mengalami perkembangan baru baik dari sisi teori pembuktian maupun dari sisi praktik peradilan di beberapa negara terhadap perkara tindak pidana serius seperti korupsi. Konvensi PBB 2003 menuntut agar negara peratifikasi di dalam upaya pengembalian aset hasil korupsi membuka kerjasama seluas-luasnya dengan negara lain dengan kalimat yang bersifat “mandatory” sebagaimana berikut: *“The return of assets pursuant to this chapter is a fundamental principle of this Convention, and State Parties shall afford one another the widest measures of cooperation and assistance in general”*.(Pasal51).⁴⁶

Salah satu tujuan konvensi yang terpenting dan mendasar adalah pengembalian aset, tersirat dalam kalimat *“fundamental principle”*. Konvensi ini juga mengatur bagaimana kerjasama dan bantuan akan dilaksanakan, Bagaimana aset hasil korupsi dapat dikembalikan ke negara asalnya dan bagaimana melindungi kepentingan korban dan pemilik sah dari aset tindak pidana korupsi. Menurut Romli Atmasasmita, temuan hukum penting dari kajian hukum atas perampasan aset adalah bahwa harta kekayaan hasil tindak pidana diakui sebagai subjek hukum pidana yang “dapat dipertanggungjawabkan secara pidana”, bukan semata-mata sebagai hasil tindak pidana atau objek

⁴⁶Romli Atmasasmita, *ibid*, hlm 2

(penyitaan) perampasan dari suatu tindak pidana. Konsep aset tindak pidana harus diartikan dan secara normatif hanya terbatas pada aset-aset yang terbukti merupakan hasil dari atau terkait dengan tindak pidana yang telah didakwakan kepada terdakwa; bukan aset-aset lain yang merupakan harta kekayaan terdakwa yang tidak terkait ada kaitannya dengan tindak pidana yang didakwakan kepadanya.⁴⁷

Teori Pengembalian aset merupakan teori hukum yang menjelaskan sistem hukum pengembalian aset berdasarkan prinsip-prinsip keadilan sosial yang memberikan kemampuan, tugas, dan tanggung jawab kepada institusi negara dan institusi hukum untuk memberikan perlindungan dan peluang kepada individu-individu dalam menajapai kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini prinsip keadilan sosial berhubungan dengan teori keadilan sosial yang memberikan landasan moral bagi justifikasi pengembalian aset, sejalan dengan pendapat Michael Levi,⁴⁸ yakni : (1) Alasan Pencegahan, yaitu untuk mencegah pelaku tindak pidana memiliki kendali atas aset-aset yang diperoleh secara tidak sah untuk melakukan tindak pidana lain dimasa mendatang; (2) Alasan kepatutan, pelaku tindak pidana tidak memiliki hak yang pantas atas aset-aset yang diperoleh secara tidak sah; dan (3) Alasan prioritas/mendahului, tindak pidana memberi prioritas kepada negara untuk menuntut aset yang diperoleh secara tidak sah daripada hak yang dimiliki oleh pelaku tindak pidana.

⁴⁷ *Ibid*, hlm 2

⁴⁸ Michael Levi, *Tracing And Recovering The Proceeds Of Crime*, Wales UK Tbilisi Georgia, :Cardiff University, dalam Purwaning M. Yanuar, *Ibid*, hal. 101

D. Kerangka Pikir

