

Penerapan Delik Formil Tindak Pidana Korupsi Dan Implikasinya Terhadap Pengembalian Kerugian Keuangan Negara

Ade Mahmud

Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung

e-mail: ademahmud100@yahoo.com

Abstrak- Tindak pidana korupsi sebagai delik formil menimbulkan pengaruh terhadap sanksi pengembalian kerugian keuangan negara melalui pidana pembayaran uang pengganti. Penelitian ini menjabarkan bahwa penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam proses pengembalian kerugian negara dan berpotensi melahirkan pemidanaan yang tidak proporsional (*over penalization*). Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa terdapat dua hambatan dalam mengembalikan kerugian keuangan negara. Pertama, secara hukum terpidana dapat mengganti pidana uang pengganti dengan pidana penjara. Kedua, jaksa eksekutor mengalami kesulitan dalam melacak aset milik terpidana untuk disita dan digunakan untuk menutup kerugian keuangan negara.

Kata Kunci: Tindak Pidana Korupsi, Delik Formal, Kerugian Keuangan Negara.

Abstract- The criminal act of corruption as a formal offense has an effect on the criminal sanction i.e. payment of substitute money for the state financial loss return. This research shows that law enforcement on the criminal act of corruption has an effect in the form of legal uncertainty in the process of state financial loss return and potentially give rise to non-proportional punishment (*over penalization*). This research reveals two obstacles in restoring the state financial losses. Firstly, legally convicted person could make a replacement of payment sentence into prison sentence. Secondly, the prosecutor has difficulty in tracking assets from convicted person that used to restore state financial losses.

Keywords: Criminal Act of Corruption, Formal Offense, State Financial Losses.

A. PENDAHULUAN

Tindak pidana korupsi adalah salah satu bentuk dan dimensi perkembangan kejahatan yang saat ini sedang menjadi pusat perhatian sekaligus isu keprihatinan dunia internasional (M. Arief Amirullah, 2004:69). Hal itu terbukti bahwa hampir setiap tahun perserikatan bangsa-

bangsa menggelar konferensi internasional tentang pemberantasan korupsi. Setiap hari berita-berita di surat kabar atau majalah atau di media massa lainnya terdapat kasus korupsi. Kemudian pernyataan-pernyataan jaksa agung atau pejabat lain yang berwenang, bahkan sampai dengan Presiden menunjukkan bahwa

korupsi dari segi kualitas dan kuantitas semakin meningkat.

Korupsi diidentikan sebagai *the root of all evils* tindakannya sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan. Akibat lainnya adalah betapapun kecilnya bentuk tindak pidana korupsi akan menghambat laju perekonomian suatu negara (**Henry Panggabean, 2013:163**).

Korupsi di Indonesia seakan telah menjadi budaya yang memasuki berbagai bidang kehidupan apalagi di sektor birokrasi kita yang sudah terkenal sangat *sophisticated* dalam berkorupsinya. Hal ini diperkuat oleh data survei lembaga internasional yang menyatakan bahwa Indonesia termasuk dalam jajaran sepuluh besar negara terkorup (**Beni Kurnia Ilahi dan Muhmmad Ihsan, 2017:65**).

Kerugian Negara sebagai akibat dari perbuatan korupsi berbanding sejajar dengan trend peningkatan kuantitas tersebut. Sedangkan keberhasilan usaha pihak kejaksaan untuk secara nasional jauh dari harapan (**Henry**

Panggabean, 2013:68). Oleh karena itu para pakar hukum pidana menyebutkan bahwa korupsi adalah kejahatan *extra ordinary crime* (kejahatan luar biasa) yang memiliki imbas sangat luas bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat (**Ari Mastalia, 2017:4**). Sebagai kejahatann luar biasa maka penanganannya perlu dengan cara *extra ordinary measure* salah satunya adalah dengan dibentuknya lembaga pemberantasan korupsi untuk menjerat bagi tindak pidana korupsi di Indonesia (**Bambang Poernomo, 1992:66**).

Definisi yuridis tindak pidana korupsi dalam Undang-undang No 31 Tahun 1999 Jo Undang-undang No 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) adalah:

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

Persoalan yang menjadi perdebatan saat ini adalah mengenai kualifikasi tindak pidana korupsi sebagai delik formil yang mensyaratkan adanya unsur-unsur tindak korupsi yang telah dipenuhi oleh pelaku. Menurut Sactohid Kartanegara mengatakan bahwa delik formil (*Delict mee of fermelle omschrijving/delik dengan perumusan formil*) adalah delik yang dianggap telah terlaksana tanpa timbulnya akibat berkaitan dengan suatu perbuatan yang dilarang. Sedangkan yang dimaksud dengan delik materil ialah delik yang baru dianggap terlaksana penuh apabila telah timbul akibat yang dilarang, dari pemahaman seperti ini maka harus disimpulkan bahwa adanya tindak pidana korupsi atau untuk membuktikan seseorang atau korporasi dapat disebut sebagai pelaku tindak pidana korupsi, otomatis cukup hanya dibuktikan dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan melawan hukum yang sudah dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat (**Sactohid Kartanegara, Tt:34**).

Rumusan tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 inilah yang berupa rumusan paling abstrak diantara rumusan-rumusan lainnya, oleh karena itu cakupannya sangat luas. Dengan luasnya rumusan itu maka amat banyak perbuatan yang dapat masuk ke dalam rumusan itu. Dengan cakupan yang amat luas, memang akan membuka perdebatan dan penafsiran yang beragam tentang pengertian korupsi dalam rangka penerapannya pada kasus-kasus konkret yang terjadi. Segi positif dari rumusan seperti ini adalah cakupannya sangat luas sehingga lebih mudah menjerat si pembuat (**Edi Yunara, 2005:68**). Selain itu rumusan abstrak seperti ini lebih mudah mengikuti arus perkembangan masyarakat melalui penafsiran hakim. Namun segi negatifnya mengurangi kepastian hukum akibat terbukanya peluang dan kecenderungan yang lebih luas bagi jaksa dan hakim yang tidak baik untuk menggunakan pasal ini secara serampangan. Lebih-lebih apabila sejak awal suatu perkara sudah diskenario atau diatur

sedemikian rupa oleh orang-orang kuat di belakangnya. Luasnya perumusan ini telah terbukti dalam praktik, Pasal 2 dan Pasal 3 itu selalu dicantumkan dalam surat dakwaan perkara korupsi, bahkan sering menjadi dakwaan pertama dan kedua. Keadaan tersebut membuktikan bahwa Pasal 2 dapat digunakan dalam sembarang dan semua keadaan pada kasus dugaan korupsi.

Walaupun demikian, ada batas pengertian secara substantif kejahatan Pasal 2 yang harus dipegang teguh sehingga penerapannya tidak menjadi semena-mena. Setidak-tidaknya jika dilihat dari sudut penguasaan obyek korupsi oleh si pembuat, maka kejahatan korupsi Pasal 2 dapat terjadi dalam hal apabila sebab dikuasanya obyek korupsi oleh si pembuat disebabkan langsung oleh perbuatan memperkaya tersebut.

Tindak pidana korupsi Pasal 2 telah dirumuskan secara formal berupa tindak pidana formil, yang untuk selesainya secara sempurna (*voltooid*) bergantung pada

selesainya melakukan perbuatan yang dilarang *in casu* memperkaya dalam tindak pidana tersebut. Untuk selesainya perbuatan memperkaya haruslah terpenuhi tiga syarat salah satu syarat ialah adanya tambahan atau perolehan kekayaan, kekayaan yang diperoleh dari sumber kekayaan yang tidak seimbang.

Berdasarkan pengertian itu, untuk selesainya perbuatan memperkaya sebagai syarat selesainya tindak pidana korupsi, pasal ini diisyaratkan perolehan atau penambahan kekayaan itu telah ada. Perolehan ini tidak perlu dihubungkan dengan kerugian negara, walaupun kemungkinan kerugian negara selalu ada akibat dari perbuatan memperkaya. Karena kerugian negara yang menjadi unsur dalam Pasal 2 ini sekedar dapat mendatangkan kerugian negara, tidak perlu nyata-nyata telah ada kerugian dalam jumlah tertentu. Dalam hal dapat mendatangkan kerugian negara cukuplah dibuktikan oleh jaksa penuntut umum bahwa menurut

pengalaman dan logika/akal orang pada umumnya dari perbuatan memperkaya yang diperbuat oleh si pelaku dapat mendatangkan kerugian bagi negara.

Bahwa perbuatan memperkaya diri bagaimanapun wujud dan caranya, tidaklah menjadi korupsi apabila peraturan tersebut tidak dapat menimbulkan kerugian negara atau perekonomian negara. Sifat melawan hukum dalam perbuatan memperkaya diri sendiri juga terletak pada unsur merugikan keuangan negara. Jadi penentu tindak pidana korupsi dalam hal perbuatan memperkaya diri terletak pada unsur “dapat merugikan keuangan negara”. Namun tidak semua merugikan keuangan negara serta merta menjadi tindak pidana korupsi. Masih diperlukan syarat lain, antara lain terdapat unsur sifat melawan hukum.

Dapat merugikan keuangan negara, artinya dari wujud perbuatan memperkaya tersebut dapat dipikirkan oleh logika/akal-potensial dapat merugikan

keuangan negara. Jadi tidak harus terbukti benar-benar ada akibat kerugian keuangan negara yang nyata. Dapat atau potensial menimbulkan kerugian negara tersebut terletak pada keadaan-keadaan tertentu yang dapat dipikirkan oleh setiap orang normal bahwa bila keadaan tersebut timbul, maka dengan timbulnya keadaan tersebut, potensial menimbulkan kerugian negara. Namun apabila keadaan-keadaan tersebut sama sekali tidak ada, maka tidak mungkin mampu orang memikirkan dapat timbulnya akibat yang merugikan keuangan negara.

Putusan Mahkamah Agung tahun 2006 telah membuktikan bahwa dalam perkara korupsi tidak selalu adanya kerugian nyata menjadi syarat selesainya tindak pidana korupsi. Asalkan dari wujud perbuatan tertentu yang dilakukan pembuat, secara akal-potensial dapat merugikan keuangan negara tindak pidana sudah terjadi secara sempurna (*voltooid*). Tindak pidana Pasal 2 dan 3 adalah tindak pidana formil

murni. Dibentuknya tindak pidana dengan mencampurkan unsur dapat merugikan keuangan negara, ditunjukkan untuk penghindaran secara dini (preventif) agar kerugian keuangan negara benar-benar tidak timbul (Achmad Soemadi Dipradja, 1997:56).

Kerugian bagi keuangan atau perekonomian negara bukanlah menjadi syarat untuk terjadinya tindak pidana korupsi Pasal 2 secara sempurna melainkan kerugian negara dapat timbul dari perbuatan memperkaya diri dengan melawan hukum tersebut. Mengenai unsur menimbulkan kerugian keuangan negara atau menimbulkan kerugian perekonomian negara, Dalam UUTPK baik dalam penjelasan umum maupun penjelasan Pasal 2. Ukurannya dapat menimbulkan kerugian yang didasarkan pada pengalaman dan logika/akal orang pada umumnya dengan memperhatikan berbagai aspek sekitar perbuatan yang

dikategorikan memperkaya diri tersebut (Andi Hamzah, 2001:78).

Rumusan tindak pidana korupsi sebagai delik formil dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi akan memberikan pengaruh terhadap sanksi pidana pembayaran uang pengganti yang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa:

- 1) Selain pidana tambahan dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana sebagai pidana tambahan adalah:
 - a. Perampasan barang bergerak yang berwujud atau tidak berwujud, barang tidak bergerak yang digunakan untuk yang diperoleh dari tindak pidana korupsi termasuk perusahaan milik terpidana dimana tindak pidana korupsi dilakukan begitupun harga dari barang yang menggantikan barang tersebut.
 - b. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.
 - c. Penutupan usaha atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama satu tahun.
 - d. Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu

atau penghapusan atau sebagian keuntungan tertentu yang telah atau dapat diberikan oleh pemerintah kepada terpidana.

- 2) Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu satu bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut.
- 3) Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang ini dan karenanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan.

Persoalan yang muncul adalah pada saat terpidana dijatuhi putusan pemidanaan berupa pembayaran uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b sifat kerugian negara belum nyata dan pasti (Ade Mahmud, 2017:142). Keadaan ini dapat melanggar hak asasi pelaku tindak pidana korupsi

karena untuk membayar pidana pembayaran uang pengganti jumlahnya harus jelas dan pasti sementara dalam tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 dan 3 adalah delik formil yang tidak mensyaratkan adanya akibat, sepanjang unsur-unsur tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 dan 3 terpenuhi maka tindak pidana tersebut telah dianggap selesai/terjadi.

Perumusan tindak pidana formil terhadap tindak pidana korupsi dalam Undang-undang No 20 Tahun 2001 Jo. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi akan berpotensi menimbulkan persoalan pada tahap pelaksanaan pidana yaitu pemidanaan yang tidak proporsional. Seorang terpidana harus membayar kerugian negara yang belum nyata atau hanya sebatas potensial.

Dari uraian diatas, maka dalam penulisan ini permasalahan yang akan dibahas yaitu: 1) Bagaimana penerapan delik formil dalam tindak pidana korupsi dan

implikasinya terhadap pengembalian kerugian keuangan negara? 2) Bagaimana hambatan terhadap upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi?

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penerapan Delik Formil Dalam Tindak Pidana Korupsi dan Implikasinya Terhadap Pengembalian Kerugian Keuangan Negara

Implikasi perumusan tindak pidana korupsi sebagai delik formil menjadi permasalahan fundamental dalam kaitannya dengan perlindungan hal-hak tersangka/terdakwa karena dengan perumusan secara formil, memungkinkan lahirnya putusan hakim yang tidak proporsional, karena kerugian negara akibat adanya perbuatan melawan hukum harus dibuktikan secara nyata dan pasti jumlahnya.

Di dalam frasa “yang dapat merugikan keuangan negara dan perekonomian negara” di dalam bagian penjelasan dikemukakan,

“kata dapat sebelum frasa merugikan keuangan negara dan perekonomian negara menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat”. Delik formil (*formeel delict*) terjadi dengan terpenuhinya unsur-unsur perbuatan (*gedraging elementen*) menurut rumusan delik, tidak mensyaratkan adanya akibat (*gevolg element*) seperti halnya delik materil (*materiel delict*) (Abdul Altief, 2014:295).

Pencatuman kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengandung cakupan makna (*begrippen*) yang kurang jelas dan memiliki cakupan yang luas, tidak memenuhi rumusan kalimat yang *in casu* disyaratkan bagi asas legalitas suatu ketentuan pidana yaitu *lex certa*, artinya ketentuan tersebut harus jelas dan tidak membingungkan (memuat kepastian hukum) serta *lex stricta*,

artinya ketentuan itu harus ditafsirkan secara sempit, tidak boleh menggunakan analogi, kata “*dapat*” mengoyak-oyak” tirai asas *Nullum Delictum Nulla Poena Sine Praveia Lege Poenali* (Pasal 1 ayat 1 KUHP) yang merangkumi semua ketentuan hukum pidana, *in casu* ketentuan pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal ini mengakibatkan ketidakpastian hukum yang dijamin konstitusi dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Cakupan makna kata “*dapat*” pada frasa “*yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*” pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kurang memberikan kepastian hukum, dapat menjaring banyak orang dalam penanganan perkara-perkara tindak pidana korupsi, bak alat penangkap ikan yang menggunakan kain belacu sehingga mampu menjaring kuman-kuman terkecil sekalipun. Sebagaimana dikemukakan oleh Andi Hamzah dalam pengujian

undang-undang korupsi. Namun, pada bagian ujung yang paling ekstrim dari kata “*dapat*” itu, petugas-petugas penyidik dan penuntut umum dapat pula menyampingkan beberapa perkara tindak pidana korupsi tertentu secara tebang pilih, dengan alasan tidak dapat atau terbukti dan sebagainya.

Menurut Abdul Latief penggunaan kata *dapat* dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bagi penyidik dan penuntut umum dapat menjadi wewenang bebas dalam menentukan *dapat* atau tidak *dapatnya* suatu perkara tindak pidana korupsi untuk diproses hukum lebih lanjut terhadap pelaku tindak pidana korupsi atau suatu perkara tindak pidana korupsi “*dapat*” atau “*tidak dapat*” diproses secara hukum sangat ditentukan oleh penyidik dan penuntut umum, sehingga potensi terjadinya tebang pilih dalam praktik sangat ditentukan oleh penyidik dan penuntut umum, akibatnya penegak hukum

berpotensi melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang dalam melakukan proses hukum yang bertentangan dengan proses hukum yang adil (*due proses of law*) yang dijamin oleh konstitusi (**Abdul Altief, 2014:296**).

Penerapan tindak pidana korupsi sebagai delik formil dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi kaitannya dengan proses pengembalian kerugian keuangan negara memiliki cakupan yang cukup luas dan memiliki pertentangan dengan proses pengembalian kerugian keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara. Tujuan diberlakukannya kedua undang-undang tersebut adalah sebagai sarana untuk mengantisipasi perbuatan penyelewengan penyelenggara negara yang merugikan keuangan negara, hanya cara yang ditempuh untuk pengembalian kerugian keuangan negara oleh kedua undang-undang ini berbeda.

Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menggunakan sarana sanksi pidana untuk menutup kerugian negara yang ditimbulkan karena tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara melalui ketentuan pidana tambahan yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang mewajibkan terpidana korupsi untuk membayar sejumlah uang pengganti yang nominalnya sebesar-besarnya kerugian negara yang ditimbulkan akibat tindak pidana korupsi.

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara menggunakan sarana hukum administrasi untuk menutup kerugian negara yang ditimbulkan akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penyelenggara negara baik sengaja atau karena kelalaian. Mekanisme pengembalian kerugian negara secara hukum administrasi ini

dapat dilihat dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara yang mengatur bahwa:

- 1) Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
- 2) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut;
- 3) Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian negara akibat perbuatan dari pihak manapun.

Selanjutnya dalam Pasal 60 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara mengatur bahwa:

“Segera setelah kerugian negara tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau

melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian negara tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara dimaksud”.

Pada bagian penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa surat keputusan dimaksud pada ayat ini mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita jaminan (*conservatoir beslaag*). Dalam hal pejabat yang menimbulkan kerugian negara adalah Menteri/pimpinan lembaga negara, surat pembebanan penggantian kerugian negara sementara dimaksud diterbitkan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

Dalam hal pejabat yang melakukan kerugian negara adalah Menteri Keuangan, surat keputusan surat pembebanan penggantian kerugian negara sementara dimaksud diterbitkan oleh Presiden. Dalam hal pejabat yang melakukan kerugian negara adalah pimpinan lembaga negara, surat keputusan surat pembebanan

penggantian kerugian negara sementara dimaksud diterbitkan oleh Presiden.

Mekanisme pengembalian kerugian keuangan negara akibat perbuatan melawan hukum seseorang yang diatur dalam Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan Undang-undang Perbendaharaan Negara jelas memiliki perbedaan yang signifikan. Bila Undang-undang Pemberantasan Korupsi kerugian negara sekalipun hanya bersifat potensial jika sudah dapat dihitung jumlahnya, maka pejabat yang berwenang sudah dapat dipidana karena tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 dan 3 dirumuskan secara formil untuk dapat dipidananya seseorang cukup dengan dipenuhinya unsur delik korupsi. Berbeda dengan proses pengembalian kerugian negara yang diatur dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara yang menggunakan sarana hukum administrasi dengan membebankan kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang nyata-nyata telah melakukan

perbuatan merugikan keuangan negara untuk mengganti kerugian negara melalui surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian negara menjadi tanggung jawabnya dan surat tersebut memiliki kekuatan hukum untuk melaksanakan sita jaminan bila yang bersangkutan tidak mengganti kerugian negara tersebut.

Penerapan korupsi sebagai delik formil akan memberikan pengaruh terhadap pengembalian kerugian keuangan negara. Pengaruh yang dimaksud adalah apabila Jaksa Penuntut Umum mampu membuktikan unsur kerugian negara telah terpenuhi sekalipun kerugian negara yang dimaksud hanyalah potensi, maka konsekuensinya hakim akan menjatuhkan putusan pidana pembayaran uang pengganti kepada terpidana yang sifatnya hanya potensi bukan kerugian yang nyata dan pasti.

Konsekuensi itu akan terjadi karena delik formil yang dianut oleh Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak

Pidana Korupsi hanya mensyaratkan terpenuhi unsur pasal tersebut. Ketentuan ini akan membawa dampak pada proses pemidanaan, yaitu terpidana akan dijatuhi pidana yang tidak proporsional. Artinya terpidana harus mengembalikan kerugian keuangan negara yang tidak pernah ada.

Penjatuhan pidana dengan model seperti ini akan memberikan tanggapan yang negatif terhadap sistem peradilan Indonesia karena pengadilan menjatuhkan pidana yang tidak semestinya diterima oleh seorang terpidana. Padahal salah satu prinsip yang harus dipegang teguh dalam menjatuhkan pidana adalah *proportional sentencing not over penalization* (pidanaan yang proporsional dan tidak berlebihan). Seorang pelaku tidak boleh dijatuhi pidana yang berlebihan. Hakim harus mampu mempertimbangkan besar dan lamanya pidana yang sesuai dengan kesalahan pelaku. Beberapa kasus yang melibatkan pejabat eksekutif mereka

melakukan diskresi karena keadaan pemerintahan yang tidak memungkinkan untuk menggunakan *standar operating prosdur* yang ada.. Akan tetapi, mereka justru disangkakan menyalahgunakan wewenang dan berpotensi merugikan negara dan pada akhirnya hakim membebaskan uang pengganti untuk mengembalikan kerugian negara yang sebenarnya tidak pernah ada. Ini merupakan gambaran konkrit dari pengaruh delik formil tindak pidana korupsi terhadap pengembalian kerugian negara di dalam praktiknya.

Pembebanan kewajiban mengembalikan kerugian negara semestinya harus bersifat nyata dan pasti jumlahnya. Artinya kerugian itu benar-benar telah terjadi, sehingga kewajiban itu pembayaran uang pengganti memang didasarkan pada kerugian yang nyata bukan hanya sekedar potensi, karena hal itu akan berbenturan dengan hak-hak terdakwa dalam sistem peradilan pidana.

2. Hambatan Dalam Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi

Penegakan hukum adalah tidak lain merupakan sebuah usaha untuk mencapai keadilan sebagai sebuah kebajikan utama dalam institusi sosial. Keadilan tidak membiarkan pengorbanan yang dipaksakan pada segelintir orang diperberat oleh sebagian besar keuntungan yang dinikmati banyak orang. Dalam pengertian ini keadilan dipersepsikan setiap orang menerima hak, sesuai dengan hak yang dimilikinya. Seperangkat prinsip dibutuhkan untuk memilih diantara berbagai tatanan sosial yang menentukan pembagian keuntungan tersebut dan untuk mendukung kesepakatan pembagian yang layak. Prinsip ini adalah prinsip keadilan sosial, memberi jalan untuk memberi hak-hak dan kewajiban di lembaga-lembaga dasar masyarakat serta menentukan pembagian dasar keuntungan dan beban pembagian sosial secara layak (**Rena Yulia,**

2010:132-133). Pencapaian keadilan dalam pemberantasan korupsi selalu mengalami berbagai kendala yang menghambat optimalisasi penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi.

Sehubungan dengan faktor-faktor yang menjadi kendala pengembalian kerugian keuangan negara dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, faktor hukumnya sendiri yang di dalam tulisan ini akan dibatasi pada peraturan perundang-undangannya saja. Dalam pelaksanaan eksekusi pidana pembayaran uang pengganti pada dasarnya juga merupakan masalah penegakan hukum. Hukum dapat mencerminkan nilai-nilai yang didasari dari hukum itu sendiri agar hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut dapat lebih efektif. Sehubungan hal tersebut, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka dari faktor hukumnya sendiri telah memiliki dasar hukum yang kuat. Akan tetapi dalam ketentuan pidana tambahan yakni Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 memberikan celah hukum yang menyatakan bahwa dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman pidana pokok sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan ditentukan dalam putusan hakim.

Lahirnya rumusan pidana tambahan yang diatur dalam Pasal 18 tersebut sesungguhnya Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mencerminkan adanya upaya penegak hukum untuk mengambil kembali aset/uang negara yang dikorupsi oleh pelaku melalui pidana pembayaran uang pengganti. Namun rumusan Pasal 18 ayat (3) tersebut masih memberikan kelonggaran bagi setiap terpidana

korupsi untuk dapat mengganti pidana pembayaran uang pengganti dengan pidana penjara bilamana terpidana tidak memiliki cukup uang/aset untuk mengganti kerugian negara yang timbul akibat tindak pidana korupsi yang dilakukannya.

Kelonggaran hukum yang terdapat dalam rumusan pidana tambahan inilah yang kemudian menjadi salah satu faktor yang menghambat implementasi proses upaya pengembalian kerugian negara yang timbul akibat tindak pidana korupsi. Akibatnya mayoritas terpidana “beramai-ramai” menyatakan diri bahwa dirinya tidak memiliki cukup uang/aset untuk membayar uang pengganti, padahal kenyataannya mereka telah menyembunyikan hartanya ke tempat-tempat yang sulit dilacak keberadaannya oleh penegak hukum.

Kedua, faktor penegakan hukum. Pencapaian supremasi hukum harus diukur dari seberapa baik penegakan hukum yang dilakukan di Indonesia. Berbicara tentang penegakan hukum maka

hal yang paling mendasar adalah bagaimana kemampuan para penegak hukum dalam sistem peradilan dapat mengakomodasi dan mengapresiasi tuntutan keadilan baik yang menjadi ruh hukum formal maupun tuntutan rasa keadilan oleh masyarakat dalam pemberantasan korupsi merupakan suatu kebutuhan dasar.

Kendala pengembalian kerugian keuangan negara pada taraf penegakan hukum ini terjadi pada dua tahap:

a. Tahap Penyidikan

Jaksa selaku eksekutor putusan hakim terus mencari cara bagaimana melaksanakan putusan. Selama ini jaksa merasa kesulitan melacak harta benda milik terpidana yang diperoleh dari hasil tindak pidana korupsi. Hal ini disebabkan karena pada saat pelaku melakukan perbuatan korupsi kebanyakan dari mereka langsung menyembunyikan dan menyamarkan uang atau aset negara tersebut dengan dilarikan ke luar negeri atau di

investasikan ke berbagai sektor perekonomian untuk menyamarkan asal-usul uang atau aset tersebut, sehingga seolah-olah uang atau aset itu adalah miliknya yang sah. Tindakan pelaku yang menyembunyikan aset hasil korupsi sampai ke luar negeri dan menginvestasikannya di berbagai bidang perekonomian inilah yang menjadi faktor penghambat jaksa ketika akan mengeksekusi harta terpidana yang merupakan hasil korupsi. Kesulitan untuk mengembalikan kerugian negara menjadi bertambah ketika terpidana korupsi memilih mengganti pidana pembayaran uang pengganti dengan pidana penjara.

b. Tahap Penjatuhan Putusan

Selain jaksa eksekutor kesulitan melacak keberadaan harta benda terpidana korupsi, faktor lain yang mempengaruhi pengembalian kerugian keuangan negara adalah sikap hakim yang cenderung noramtif-positivistik dengan

mengikuti ketentuan Pasal 18 ayat (3) Undang-undang Korupsi. Hakim selalu memilih sikap formalistik dengan memberikan alternatif bagi setiap terpidana yang tidak memiliki aset untuk mengembalikan kerugian keuangan negara dapat menggantinya dengan pidana penjara pengganti yang lamanya ditentukan dalam putusan hakim.

Putusan hakim yang memberikan alternative penggantian pengembalian kerugian keuangan negara melalui uang pengganti dengan pidana penjara pengganti inilah yang diharapkan setiap pelaku tindak pidana korupsi agar mereka lolos dari kewajiban membayar pidana uang pengganti. Akibatnya kerugian negara yang seharusnya dikembalikan menjadi tidak berhasil.

C. PENUTUP

1. Simpulan

- a. Penerapan tindak pidana korupsi sebagai delik formil menimbulkan pengaruh dalam bentuk ketidakpastian hukum dalam proses pengembalian kerugian negara dan berpotensi melahirkan pembedaan yang tidak proporsional (*over penalization*), karena tindak pidana korupsi sebagai delik formil hanya mensyaratkan terpenuhinya unsur sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan 3 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tanpa memerlukan adanya akibat yang nyata. Implikasinya pelaku tindak pidana korupsi yang baru memenuhi unsur delik memungkinkan dijatuhi pidana pembayaran uang pengganti untuk mengembalikan kerugian keuangan negara yang baru bersifat potensial (tidak nyata).
- b. Upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana

korupsi terbentur oleh dua hambatan antara lain:

- 1) Faktor hukum (undang-undang). Pasal 18 ayat (3) memberikan celah hukum bagi terpidana untuk mengganti pidana uang pengganti dengan pidana penjara pengganti. Realitasnya terpidana lebih memilih pidana penjara pengganti. Akibatnya usaha pengembalian kerugian keuangan negara tidak optimal.
- 2) Faktor penegakan hukum. Pengembalian kerugian keuangan negara pada taraf implementasi penegakan hukum terjadi pada tahap (1) tahap penyidikan, jaksa eksekutor mengalami kesulitan dalam melacak aset milik terpidana yang akan disita dan digunakan untuk menutup kerugian keuangan negara karena telah dilarikan/dimasukan atau diinvestasikan ke

berbagai sistem keuangan atau perekonomian, sehingga sulit untuk ditemukan. (2) tahap penjatuhan putusan, sikap hakim yang masih menganut paham normatif-positivistik karena cenderung mengikuti ketentuan Pasal 18 ayat (3) Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

2. Saran

- a. Perumusan tindak pidana korupsi sebagai delik formil perlu dilakukan evaluasi (perumusan ulang) karena dalam penerapannya menimbulkan multitafsir dan memberikan ketidakpastian hukum dalam proses pengembalian kerugian negara melalui pembayaran uang pengganti. Hal ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum agar hakim mampu menghindari penjatuhan pidana yang tidak adil dan tidak proporsional.

b. Bagi jaksa penuntut umum disarankan agar melakukan pelacakan aset yang diduga hasil korupsi mulai tahap penyelidikan, sehingga apabila sebuah kasus korupsi ditingkatkan ke tahap penyidikan, maka aset yang telah ditemukan tinggal melakukan penyitaan. Sedangkan hakim disarankan tidak hanya menjadi corong undang-undang, akan tetapi harus berani memeberikan putusan yang berkeadilan dengan menjatuhkan pidana uang pengganti tanpa mensubsidairkan dengan pidana penjara pengganti. Tujuannya untuk menutup celah terpidana korupsi lolos dari kewajiban membayar uang pengganti, sehingga usaha pengembalian kerugian keuangan negara berjalan secara optimal.

D. DAFTAR PUSTAKA

Abdul Altief, *Hukum Administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada

Media Group, Jakarta, 2014.

Achmad Soemadi Dipradja, *Himpunan Putusan-putusan Mahkamah Agung*, Alumni, Bandung, 1997.

Ade Mahmud, *Dinamika Pembayaran Uang Pengganti Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Hukum Mimbar Justitia Fakultas Hukum Universitas Suryakencana, Vol. 3, No. 2, Edisi Desember 2017.

Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.

Ari Mastalia, *Kedudukan Pidana Mati Sebagai Sanksi dalam Pidana Korupsi*, Jurnal Syiar Hukum Fakultas Hukum Unisba, Vol. 15, No. 1, Maret 2017.

Bambang Poernomo, *Tindak Pidana Korupsi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992.

Beni Kurnia Ilahi dan Muhmmad Ihsan, *Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerjasama KPK dan BPK*, Jurnal Integritas Antikorupsi, Vol. 3, No. 2, Desember 2017.

- Edi Yunara, *Korupsi dan Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- Henry Panggabean, *Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Mendukung Pembangunan Hukum Berbasis Hak Asasi Manusia*, jurnal Legislasi Indonesia, BPHN Vol. 10, No. 2, Juni 2013.
- M. Arief Amirullah, *Money Laundering, Tindak Pidana Pencucian Uang*, Bayu Media Publishing, Malang, 2004.
- Rena Yulia, *Viktimologi, Perlindungan Hukum Terhadap Korban Kejahatan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010.
- Sactohid Kartanegara, *Hukum Pidana Bagian II Delik-delik Tertentu*, Balai Lektor Mahasiswa, Tanpa Tahun.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Penelitian Hukum Doktriner*, BPHN, Jakarta, 2002.
- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.