

Implementasi Delik Formil Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Terhadap Pelaksanaan Pidana Pembayaran Uang Pengganti

R. Pandji Amiarsa

Alumni Program Studi Doktor Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Universitas Islam Bandung
e-mail: rpa_advokad@yahoo.com

Abstrak-Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi bertujuan agar memulihkan kerugian keuangan negara dan perekonomian negara, sedangkan dalam tataran praktek peradilan, penjatuhannya pidana penjara lebih banyak dilakukan dibanding upaya pengembalian kerugian negara yang sesungguhnya mekanismenya sudah ada pada Undang-undang Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat 1 huruf b berupa pidana tambahan yang disebut Pembayaran Uang Pengganti. Tujuan dari penelitian ini adalah, untuk mengetahui implementasi delik formil pada Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dan pengaruhnya terhadap penutupan kerugian keuangan negara melalui pelaksanaan pidana pembayaran uang pengganti, upaya pengembalian keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan prospek penutupan kerugian negara melalui pidana pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi di masa yang akan datang.

Kata Kunci: Delik Formil, Korupsi, Kerugian Negara, Pidana Uang Pengganti.

Abstract-Law Corruption aims to recover losses to the state and the country's economy, while the level of judicial practice, the imposition of imprisonment of more done than efforts to recover losses that actually mechanism already exists in legislation Corruption as stipulated in Article 18 paragraph 1, letter b in the form of additional criminal called Payment of Substitute. The purpose of this study was to determine the implementation of a formal offense in Article 2 and 3 of Law No. 31 of 1999 Jo. Law No. 20 of 2001 on Corruption Eradication associated with Law No. 1 of 2004 on State Treasury and its effect on the closure of financial loss to the state through the execution of criminal compensation, the efforts to recover state finances under Act No. 31 of 1999 Jo. Law Number 20 Year 2001 on Eradication of Corruption and Law No. 1 of 2004 on State Treasury, and the prospect of closure losses through criminal state for compensation in corruption in the future.

Keywords: Formal offense, Corruption, State Loss, Criminal Money Substitutes.

A. PENDAHULUAN

Upaya di bidang legalisasi pemberantasan tindak pidana korupsi sudah dimulai sejak tahun 1960. Namun menurut sejarahnya,

istilah korupsi masuk dalam istilah yuridis di Indonesia sebetulnya sudah dimulai pada tahun 1957. Pada saat itu tindak pidana korupsi diatur dalam Peraturan Penguasaan

Militer Nomor PRT/PM/06/1957, Pengaturan Penguasaan Militer Nomor PRT/PM/011/1957, Pengaturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat Nomor PRT/PEPERPU/031/1958, dan Peraturan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Laut Nomor PRT/z.1/1/7/1958 tanggal 17 April 1958 (**Komariah Emong Sapardjadja, 2003:160**).

Dalam perkembangannya, untuk penyempurnaan aturan penguasa perang ini, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 24 Prp Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Undang-Undang ini semula dibentuk dengan Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang), yang kemudian melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Semua Undang-Undang Darurat dan Semua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Penetapan Menjadi Undang-Undang maka Perpu itu disebut dengan Undang-Undang Nomor 24 Prp Tahun 1960.

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 telaksana 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, Tth:34**).

Kerugian bagi keuangan atau perkonomian 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**).

Persoalan yang muncul adalah pada saat terpidana dijatuhi putusan pemedanaan berupa pembayaran uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b sementara kerugian negara belum nyata dan pasti, maka hal 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.

Persoalan lain juga terjadi pada saat penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi, bagi aparat penegak hukum yang melakukan penyidikan terhadap pelaku tindak pidana korupsi saat ini penyidikan cenderung dilakukan berkaitan dengan perbuatan pelaku dan mengabaikan aspek pengembalian kerugian negara. Hal ini dikarenakan untuk memidanakan tersangka korupsi, cukup membuktikan unsur-unsur yang disebutkan dalam rumusan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. NSasaran utama aparat penegak hukum dalam menangani perkara korupsi seharusnya adalah upaya untuk

memulihkan keuangan negara akibat tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pembuat, tetapi dalam tataran implementasi penegakan hukum baik Kepolisian, Kejaksaan, KPK dan pengadilan lebih menekankan pada aspek penghukuman pada pelaku.

Dari uraian diatas, maka dalam penulisan ini permasalahan yang akan dibahas yaitu: 1) Bagaimana implementasi delik formil pada Pasal 2 dan 3 Undang-Undang No 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dan pengaruhnya terhadap penutupan kerugian keuangan negara melalui pelaksanaan pidana pembayaran uang pengganti? 2) Bagaimanakah upaya pengembalian keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara? 3) Bagaimana prospek penutupan kerugian negara melalui pidana pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi di masa yang akan datang?

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Implementasi Delik Formil Dihubungkan Dengan Undang-Undang Perbendaharaan Negara Dan Pengaruhnya Terhadap Penutupan Kerugian Keuangan Negara Melalui Pelaksanaan Pidana Pembayaran Uang Pengganti Undang-Undang

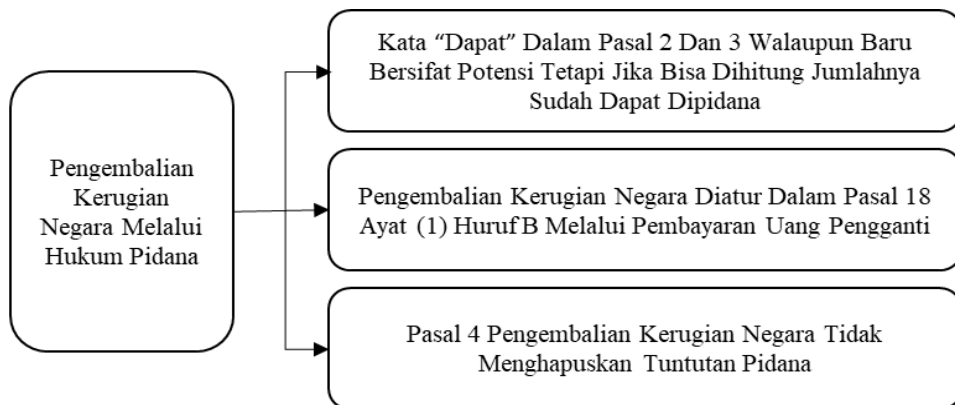
Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menggunakan sarana sanksi pidana untuk menutup kerugian negara yang ditimbulkan karena tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara melalui ketentuan pidana tambahan yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang No 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No 20 Tahun 2001 yang mewajibkan terpidana korupsi untuk membayar sejumlah uang pengganti yang nominalnya

sebesar-besarnya kerugian negara yang ditimbulkan akibat tindak pidana korupsi.

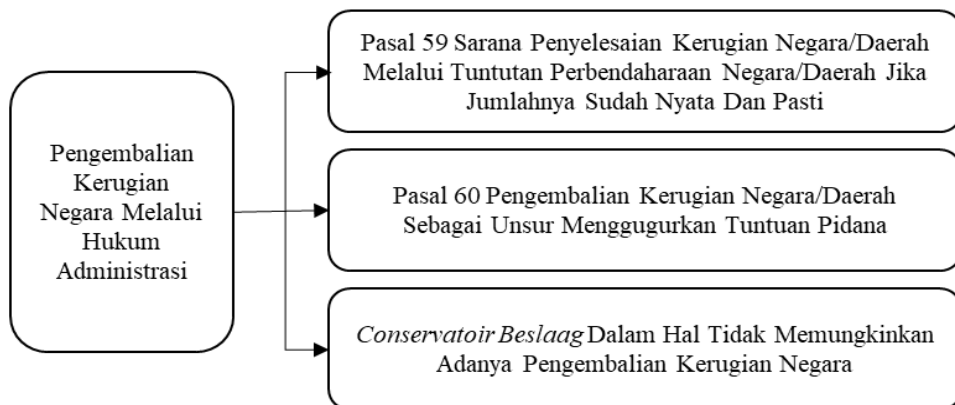
Mekanisme pengembalian kerugian keuangan negara akibat perbuatan melawan hukum seseorang yang diatur dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan Undang-Undang Perbendaharaan Negara jelas memiliki perbedaan yang signifikan. Bila Undang-Undang Pemberantasan Korupsi kerugian negara sekalipun 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 membebaskan 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.

Untuk memperjelas perbedaan pengembalian kerugian negara akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penyelenggara negara baik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dapat digambarkan dalam skema pemahaman “pengembalian kerugian negara” sebagai berikut:



Gambar 1: Skema Pengembalian Kerugian Negara Melalui Hukum Pidana Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001



Gambar 2: Skema Pengembalian Kerugian Negara Melalui Hukum Administrasi Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004

Berdasarkan kedua skema di atas perbedaan yang paling menonjol dari kedua Undang-Undang tersebut adalah bahwa dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, penyelenggara negara dapat dikenakan sanksi pidana pembayaran uang pengganti untuk menutupi kerugian negara walaupun kerugian negara belum

ada (hanya bersifat potensi), mengingat korupsi dirumuskan sebagai delik formil sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan pengembalian kerugian negara oleh terdakwa tidak menghapuskan tuntutan pidananya.

Berbeda dengan Undang-Undang Perbendaharaan Negara bahwa bendahara, pegawai negeri

bukan bendahara atau pejabat lain yang melakukan perbuatan melawan hukum baik sengaja atau lalai yang menimbulkan kerugian negara wajib mengganti kerugian negara/daerah bilamana jumlahnya sudah nyata dan pasti (bukan potensi). Selanjutnya jika kerugian negara/daerah telah dikembalikan, maka persoalan telah dianggap selesai. Dalam hal bendahara, pegawai negeri bukan bendara atau pejabat lain yang merugikan keuangan negara tidak dapat mengganti kerugian negara maka dilakukan sita jaminan oleh pejabat yang berwenang.

2. Implementasi Upaya Pengembalian Keuangan Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

Bila dikaji lebih dalam upaya pengembalian kerugian negara dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sesungguhnya telah

menyediakan dua instrumen hukum untuk mengembalikan aset negara/kerugian negara akibat tindak pidana korupsi, yaitu instrumen hukum pidana dan instrumen hukum perdata. Proses atau tata cara pengembalian kerugian negara melalui instrumen hukum pidana diberikan kekhususan dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sedangkan untuk instrumen perdata hanya menggunakan ketentuan biasa atau umum yang berlaku, yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan hukum acaranya.

Kekhususan bagi instrumen pidana tersebut antara lain, bahwa dalam sidang pengadilan (**Adrian Sutedi, 2012: 215**):

- a. Terdakwa wajib memberikan keterangan tentang seluruh hartanya, harta isterinya (suaminya, harta anaknya, dan harta pihak lain yang diduga mempunyai hubungan dengan perbuatan korupsi yang didakwakan kepadanya).
- b. Apabila terdakwa tidak dapat membuktikan bahwa hartanya

(yang tidak seimbang dengan penghasilannya) bukan berasal dari korupsi, maka hartanya dianggap diperoleh dari perbuatan korupsi (*illicit enrichment*) dan hakim berwenang merampasnya.

- c. Dalam hal terdakwa meninggal dunia sebelum vonis hakim dijatuhkan dan terdapat bukti kuat bahwa terdakwa melakukan perbuatan korupsi, maka harta terdakwa dapat dirampas oleh hakim.

Selanjutnya upaya pengembalian kerugian negara melalui instrumen hukum perdata diatur dalam Pasal 38C Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menegaskan bahwa:

“Apabila setelah putusan pengadilan 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 38B ayat (2), maka negara dapat melakukan gugatan

perdata terhadap terpidana dan/atau ahli warisnya”.

Pada prakteknya penggunaan instrumen hukum perdata hampir tidak pernah digunakan oleh Penuntut Umum, karena undang-undang korupsi tidak memberikan kekhususan. Upaya pengembalian kerugian negara dilakukan melalui proses perdata biasa, artinya gugatan perdata terhadap koruptor (tersangka, terdakwa, terpidana, atau ahli warisnya) harus menempuh proses beracara biasa yang penuh formalitas. Dengan demikian, dapat diperkirakan bahwa untuk sampai pada putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap bisa memakan waktu bertahun-tahun dan belum tentu menang. Undang-undang mewajibkan pemeriksaan perkara pidana korupsi diberikan prioritas, sedangkan gugatan perdata yang berkaitan dengan perkara korupsi tidak wajib diprioritaskan. Di samping itu, koruptor (tergugat) bisa menggugat balik dan kemungkinan malah dia yang menang dan justru pemerintah

yang harus membayar tuntutan koruptor.

Berbeda dengan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara mengatur upaya pengembalian kerugian keuangan negara secara berlainan. Upaya pengembalian kerugian negara dalam Undang-Undang ini diatur dalam Pasal 59 ayat (2) yang menegaskan bahwa:

“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”.

Pada bagian penjelasan dikatakan bahwa 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. Pada undang-undang

Perbendaharaan Negara upaya pengembalian kerugian negara akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja atau lalai yang dilakukan oleh bendahara atau pegawai negeri bukan bendahara cukup dilakukan dengan mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara kepada yang bersangkutan untuk mengganti kerugian negara yang dimaksud. Surat yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang tersebut memiliki kekuatan hukum untuk melakukan sita jaminan dalam hal bendahara atau pegawai negeri bukan bendahara tidak mampu mengembalikan kerugian negara yang dimaksud.

Setiap kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada Menteri/pimpinan lembaga negara dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui. Begitu pula dengan kerugian daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala

satuan kerja perangkat daerah kepada Gubernur/Bupati/Walikota dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui.

Selanjutnya setelah menerima laporan dari Menteri atau Gubernur/Bupati/Walikota, maka Badan Pemeriksa Keuangan menindaklanjuti sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila dalam pemeriksaan kerugian negara/daerah ditemukan unsur pidana, maka Badan Pemeriksa Keuangan menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

3. Prospek Penutupan Kerugian Negara Melalui Pelaksanaan Pidana Pembayaran Uang Pengganti Dalam Tindak Pidana Korupsi Di Masa Yang Akan Datang

Secara praktik (*in concreto*) banyak kebijakan-kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pejabat negara/daerah yang berpotensi menimbulkan kerugian negara tetapi bukan karena akibat perbuatan melawan hukum yang

bertujuan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain/korporasi melainkan hanya semata-mata karena kesalahan prosedur administrasi yang kemudian di “kriminalisasi” oleh aparat penegak hukum, padahal tujuan dikeluarkannya kebijakan publik itu adalah untuk percepatan pembangunan.

Penulis berpandangan bahwa setiap penyelenggara negara dapat dituntut baik secara pidana jika berdasarkan temuan yang menunjukkan bahwa kebijakan publik yang dikeluarkannya mengandung unsur perbuatan melawan hukum yang bertujuan untuk mendapatkan keuntungan secara tidak sah untuk memperkaya diri dan telah nyata terjadi kerugian negara, maka dalam hal ini penyelenggara negara tersebut dapat dituntut secara pidana dan wajib dibebankan pidana pembayaran uang pengganti sebesar-besarnya kerugian negara yang ditimbulkan.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka penulis mengemukakan dua konsep sebagai langkah yang

dapat ditempuh untuk menutupi kerugian negara melalui pembayaran uang pengganti di masa yang akan datang. Kedua konsep tersebut antara lain:

a. Penutupan kerugian negara melalui pembayaran uang pengganti dengan menggunakan instrumen hukum pidana dalam hal:

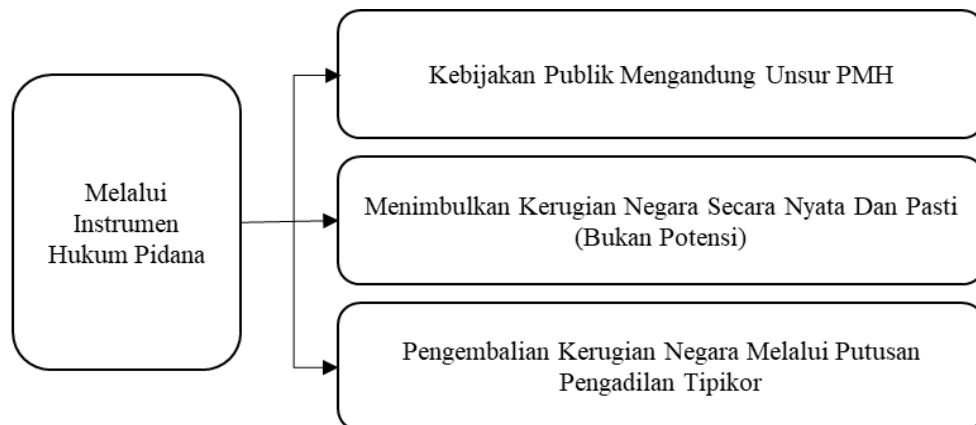
- 1) Jika kebijakan publik yang dikeluarkan oleh penyelenggara negara mengandung unsur “perbuatan melawan hukum”, yang bertujuan untuk memperkaya diri/orang lain dengan memperoleh keuntungan secara tidak sah;
- 2) Kebijakan publik tersebut telah nyata-nyata menimbulkan kerugian negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya secara pasti dalam arti kerugian negara bukan hanya bersifat potensial;
- 3) Mekanisme pengembalian kerugian negara dilakukan melalui putusan pengadilan dengan menjatuhkan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun

2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

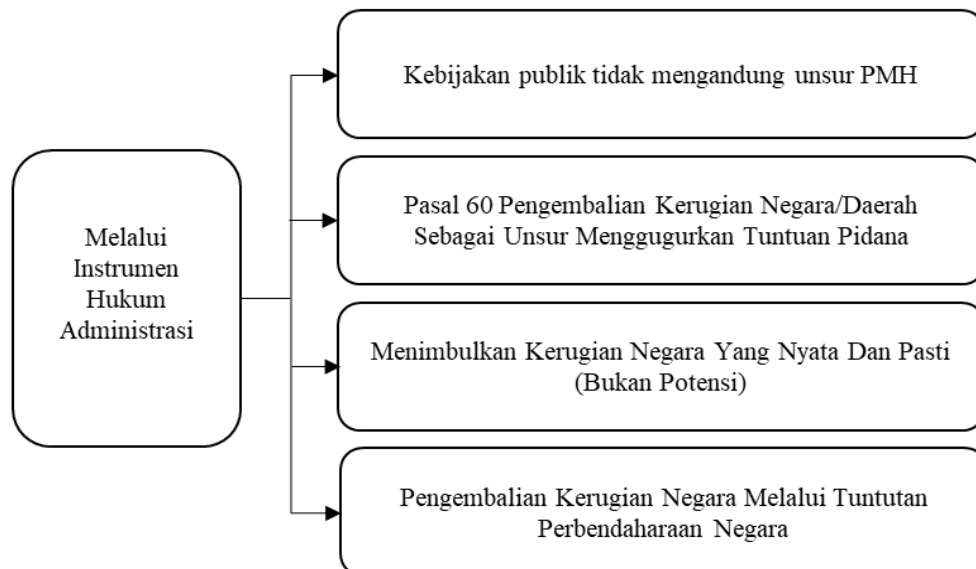
b. Penutupan kerugian negara melalui pembayaran uang pengganti dengan menggunakan instrumen hukum administrasi dalam hal:

- 1) Kebijakan publik yang dikeluarkan penyelenggara negara “tidak mengandung unsur perbuatan melawan hukum” yang dapat merugikan keuangan negara;
- 2) Adanya “pelanggaran prosedur administrasi” yang tidak dijalankan atau dilampaui oleh pejabat pengambil kebijakan;
- 3) Kebijakan publik tersebut menimbulkan kerugian negara yang telah nyata dan pasti jumlahnya;
- 4) Pengembalian kerugian negara melalui tuntutan perbendaharaan negara sebagaimana telah diatur dalam Pasal 59 sampai dengan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Untuk lebih jelas perbandingan kedua saluran hukum yang dapat ditempuh untuk menutupi kerugian negara melalui pembayaran uang pengganti dapat digambarkan pada skema di bawah ini:



Gambar 3: Prospek Penutupan Kerugian Negara Melalui Pembayaran Uang Pengganti Di Masa Yang Akan Datang Ranah Hukum Pidana



Gambar 4: Prospek Penutupan Kerugian Negara Melalui Pembayaran Uang Pengganti Di Masa Yang Akan Datang Ranah Hukum Administrasi

Penulis mengemukakan kedua prospek penutupan kerugian di atas adalah semata-mata untuk menghindari sistem pemidanaan yang berlebihan dalam menanggulangi tindak pidana korupsi dan menghindari potensi

pelanggaran hak-hak tersangka/terdakwa dalam sistem peradilan pidana korupsi. Mengingat tindak pidana korupsi dirumuskan secara formil berpotensi melahirkan putusan hakim yang malampaui rasa keadilan karena tidak proporsional.

Mekanisme penutupan kerugian negara melalui pembayaran uang pengganti dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi cukup berpotensi melanggar hak asasi tersangka/terdakwa dalam sistem peradilan pidana karena sebagai dampak dari perumusan tindak pidana korupsi secara formil, sehingga perlu ada mekanisme penutupan kerugian negara secara adil dan proporsional. Oleh karena itu tujuan dari kedua model di atas bertujuan untuk:

- a. Melindungi hak seseorang dari penghukuman yang tidak wajar;
- b. Menghindari adanya penyimpangan kekuasaan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum;
- c. Memperjelas tata cara pengembalian kerugian negara dari seseorang kepada negara sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum atau mal administrasi;
- d. Memberikan kepastian hukum mengenai jumlah uang yang harus dikembalikan kepada negara.

Perhatian terhadap masalah restitusi aset curian telah timbul setidak-tidaknya sejak akhir tahun 1999 dari negara-negara Afrika, ketika presiden di Nigeria Obasanyo dalam pidatonya di *UN General Assembly* menghimbau adanya konvensi tentang repatriasi kekayaan haram Afrika yang disimpan di luar negeri. Pada *IMF-WB Spring Meeting* tahun 2007 diperkenalkan *StAR initiative* yang disambut oleh wakil-wakil dari negara berkembang maupun maju dan multilateral *development bank* yang hadir dengan dukungannya. Ide yang kemudian menjadi konsensus antara lain bahwa sudah tiba waktunya semua negara dan institusi internasional harus mengambil peran agar *StAR initiative* bisa berhasil; bahwa upaya global kolektif esensial tersebut sekaligus akan memancarkan signal bahwa “*corruption does not pay*” (**Komisi Hukum Nasional (KHN), 2010: 134**).

StAR initiative bukan sarana yang mudah digunakan oleh negara berkembang, termasuk

Indonesia. Prosedur dan mekanisme *StAR initiative* belum terbentuk sehingga belum jelas bagaimana suatu negara dapat memanfaatkan *StAR initiative*. *The global action on stolen asset recovery* yang digagas *StAR initiative* tidak dapat berjalan efektif tanpa didukung sistem hukum disuatu negara. Pembentukan prosedur dan mekanisme serta “*internationally accepted legal standards*” merupakan upaya mendesak yang harus dilakukan agar *StAR initiative* lebih implementatif.

Upaya Indonesia menyiapkan perangkat hukum dalam rangka pengembalian aset korupsi juga terlihat dalam RUU Perampasan Aset yang diinisiasi oleh Departemen Hukum dan HAM. RUU ini lahir dengan latar belakang bahwa perangkat hukum yang ada belum mampu mengakomodasi kebutuhan pengembalian aset yang telah dikorupsi, termasuk pertimbangan bahwa sistem dan mekanisme yang ada mengenai perampasan aset hasil tindak pidana berikut

instrumen yang digunakan untuk melakukan tindak pidana pada saat ini belum mampu mendukung upaya penegakan hukum yang berkeadilan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dengan pengaturan mengenai pemberlakuan yurisdiksi ekstra teritorial oleh pengadilan saja, program pengembalian aset tidak dapat berjalan dengan mulus, karena dalam kenyataan dan implementasinya di lapangan atau dalam kondisi nyata jika suatu negara tempat penyimpanan aset dari pelaku tindak pidana korupsi tidak mau mengembalikan suatu aset hasil tindak pidana, maka tidak akan menimbulkan akibat hukum apapun bagi negara itu. Hal ini mengisyaratkan bahwa dalam upaya pengembalian aset sangat bergantung pada kerja sama yang dibangun antara negara peminta (*requesting state*) yang jadi negara korban dengan negara yang diminta (*requested state*) yang jadi negara penyimpan aset. Kerjasama itu dalam bentuk instrumen hukum, diantaranya Bantuan

Hukum Timbal Balik atau *Mutual Legal Assistance* (**Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2009: 46**).

Mutual Legal Assistance merupakan suatu alat yang digunakan dan dibutuhkan untuk mengurus masalah korupsi dalam tingkat internasional. *Mutual Legal Assistance* atau yang biasa diistilahkan dengan *Mutual Legal Assistance on Criminal Matters* (MLA) merupakan alat yang sangat penting dan perlu sekali guna menghimpun para korban dan aset hasil korupsi yang dibawa keluar negeri (Marita van Thiel, 2008: 39). *Mutual Legal Assistance in Criminal Matters* ini dapat dilakukan bagi negara yang belum memiliki perjanjian ekstradisi. Sampai saat ini, Indonesia baru memiliki empat perjanjian ekstradisi yaitu dengan Malaysia, Filipina, Thailand, dan Australia (**Siswanto Sunarso, 2009: 150**).

Dengan adanya bantuan timbal balik dalam masalah pidana ini dimungkinkan penyerahan pelaku kejahatan dari negara

peminta dan negara yang menyerahkan. Prinsip dari MLA ini ialah dengan asas resiprokal (asas timbal balik) yaitu masing-masing negara memberikan bantuan kerja sama dalam penyerahan pelaku kejahatan transnasional atas dasar permintaan. Bantuan timbal balik dalam masalah pidana dibentuk karena dilatar belakangi adanya kerjasama antar negara dalam masalah pidana, sampai saat ini belum ada landasan hukumnya, meskipun sebelumnya sudah dikenal dengan lembaga ekstradisi. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana, pemerintah Republik Indonesia menerbitkan undang-undang yang mengatur tentang bantuan timbal balik dalam masalah pidana, yang bertujuan memberikan dasar hukum bagi pemerintah Indonesia dalam meminta dan/atau memberikan bantuan timbal balik dalam masalah pidana dan juga sebagai pedoman dalam membuat perjanjian bantuan timbal balik

dalam masalah pidana dengan negara asing.

Bantuan timbal balik dalam masalah pidana ini merupakan permintaan bantuan berkenaan dengan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan negara diminta. Lingkup bantuan ini, meliputi permintaan administrasi penyidikan, bantuan tindakan, upaya paksa, pembekuan aset kekayaan, dan bantuan lainnya yang sesuai dengan undang-undang ini. Bantuan timbal balik dalam masalah pidana ini tidak memberikan wewenang untuk mengadakan ekstradisi atau penyerahan orang, melakukan upaya paksa berupa penangkapan atau penahanan orang, dengan maksud untuk kepentingan ekstradisi atau penyerahan orang, serta pengalihan narapidana atau pengalihan perkara. Sebagai prinsip dalam pemberian bantuan timbal balik dalam masalah pidana ini, dilakukan berdasarkan suatu perjanjian, sehingga apabila belum ada suatu perjanjian maka bantuan

ini dapat dilakukan atas dasar hubungan baik berdasarkan prinsip resiprositas.

4. Penggunaan Hukum Perdata Untuk Memulihkan Kerugian Negara Akibat Korupsi

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 (Pasal 32-34) dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (Pasal 38C) dengan tegas menyatakan kemungkinan penggunaan instrumen hukum perdata dalam memulihkan kerugian negara akibat korupsi, meskipun prosesnya tidak menggunakan hukum acara perdata yang khusus. Mekanisme pengembalian kerugian negara melalui instrumen hukum perdata berbeda dengan mekanisme pengembalian kerugian negara bila menggunakan instrumen hukum pidana (perampasan harta-benda).

Menurut Undang-Undang Tipikor, mekanisme pengembalian kerugian keuangan negara melalui instrumen hukum pidana dilakukan sebagai berikut:

- a. Melalui putusan pengadilan yang menyatakan barang bukti, yang merupakan aset terpidana,

dirampas untuk negara (Pasal 18 ayat (1) huruf a).

- b. Melalui pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta-benda yang diperoleh dari tipikor (Pasal 18 ayat (1) huruf b).
- c. Jika terpidana tidak mampu membayar uang pengganti tersebut, maka paling lama dalam waktu 1 bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, harta-bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut (Pasal 18 ayat (2)).
- d. Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta-benda cukup untuk membayar uang pengganti, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Tipikor dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan (Pasal 18 ayat (3)).

Pengembalian kerugian keuangan negara dengan instrumen perdata ditempuh melalui gugatan perdata, yang diatur dalam hukum acara perdata (HIR), dengan mekanisme sebagai berikut:

- a. Bila penyidik menangani kasus yang secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, tetapi tidak terdapat cukup bukti untuk membuktikan unsur-unsur pidana korupsi, maka penyidik menghentikan penyidikan yang dilakukan. Dalam hal ini penyidik menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan kepada Jaksa Pengacara Negara atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perdata terhadap berkas tersangka yang telah merugikan keuangan negara tersebut (Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Tipikor).
- b. Hakim dapat menjatuhkan putusan bebas dalam perkara korupsi, meskipun secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, karena unsur-unsur pidana korupsi tidak terpenuhi. Dalam hal ini, penuntut umum

menyerahkan putusan hakim kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan, untuk melakukan gugatan perdata terhadap berkas terdakwa yang telah merugikan keuangan negara (Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Tipikor).

- c. Dalam penyidikan perkara korupsi ada kemungkinan tersangka meninggal dunia, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara. Penyidikan terpaksa dihentikan dan penyidik menyerahkan berkas hasil penyidikannya kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan, untuk melakukan gugatan perdata terhadap ahli waris tersangka (Pasal 33 Undang-Undang Tipikor).
- d. Bila terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penuntut umum menyerahkan salinan berkas berita acara sidang kepada JPN atau kepada

instansi yang dirugikan untuk melakukan gugatan perdata terhadap ahli waris terdakwa (Pasal 34 Undang-Undang Tipikor).

- e. Ada kemungkinan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana korupsi yang belum dikenakan perampasan (sedangkan di sidang pengadilan terdakwa tidak dapat membuktikan harta benda tersebut diperoleh bukan karena korupsi), maka negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana dan atau ahli warisnya (Pasal 38 C Undang-Undang Tipikor).

Berdasarkan pemaparan di atas, instrumen hukum perdata dalam rangka pengembalian kerugian keuangan negara dapat dilakukan ketika:

- a. Penghentian proses penyidikan atau penuntutan perkara pidana dengan dikeluarkannya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) Surat

Keputusan Penghentian Penuntutan (SKPP) oleh jaksa.

- b. Proses pidana telah selesai, yaitu adanya putusan pidana dan pidana tambahan maupun putusan bebas.

Dengan demikian, bila JPN atau instansi yang dirugikan melakukan litigasi perkara perdata untuk mengembalikan kerugian negara, maka perkara perdata tersebut ditangani oleh pengadilan negeri dan berlaku hukum acara perdata biasa, tanpa kekhususan, meskipun perkara perdata tersebut terkait dengan tindak pidana korupsi.

Untuk menerapkan instrumen hukum perdata sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Tipikor, perlu dipertimbangkan upaya-upaya sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Tipikor, perlu dipertimbangkan upaya-upaya sebagai berikut,

- a. Mengingat rumusan Pasal 32,33, dan 34 Undang-Undang Tipikor Nomor 3 Tahun 1999 dan Pasal 38C Undang-Undang Tipikor Nomor 20 Tahun 2001

mengundang berbagai pendapat dan penafsiran, maka perlu meninjau kembali pemahaman tentang pengertian keuangan negara dan kerugian keuangan negara yang termuat dalam berbagai peraturan perUndang-Undangan antara lain Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1990 tentang PUPN, PP Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara dan Daerah, serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, untuk menyatukan pemahaman dalam rangka kepastian hukum.

- b. Mengingat hukum acara perdata yang berlaku (HIR) tidak sepenuhnya dapat mendukung kerugian negara, maka

diperlukan hukum acara perdata khusus yang memadai dan efisien, yang memuat antara lain: adanya pengadilan khusus dengan hakim ad hoc, jangka waktu penyelesaian perkara, beban pembuktian terbalik, pembebasan biaya perkara, tidak adanya proses perdamaian, proses litigasi bagi tersangka/terdakwa/terpidana yang meninggal dunia, kemudahan dalam proses sita jaminan dan sebagainya. Hukum acara perdata khusus tetap diperlukan jika perkara korupsi tetap ditangani oleh pengadilan umum.

- c. Dalam upaya untuk mengembalikan kerugian keuangan negara, perlu mencari pengalaman dari negara-negara lain, khususnya negara peserta uncat tentang upaya pengembalian kerugian keuangan negara dan mengadopsi praktik-praktik yang telah memberikan hasil optimal.
- d. Mengingat Indonesia telah meratifikasi UNCAC maka

perlu memberikan informasi kepada semua negara peserta konvensi tentang adanya penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan eksekusi putusan pengadilan pidana dalam perkara korupsi yang terjadi di Indonesia. Usaha ini dilakukan khususnya untuk memperoleh informasi tentang hasil korupsi dan kekayaan dari pelaku yang disimpan di luar negeri.

- e. Dalam konteks pemberantasan korupsi secara global, perlu dibentuk Unit Intelejen Keuangan dan mengadakan kerjasama unilateral, bilateral, maupun kasuistis dengan negara peserta konvensi tersebut, dalam rangka pengembalian kerugian keuangan negara.
- f. Untuk mengupayakan kembalinya kerugian keuangan negara, perlu adanya ketentuan baru sebagai tindak pidana korupsi yang berdiri sendiri (delik baru), semacam delik “penandahan” (*heling*) yang diatur dalam Pasal 480 KUHP. Delik baru tersebut antara lain

memuat larangan menerima, menyimpan, menyembunyikan, memperoleh keuntungan dan sebagainya, dari hasil perbuatan korupsi, serta mewajibkan semua pihak yang terkait atau mengetahui tentang hal tersebut agar melaporkan kepada yang berwajib.

- g. Perlu memberdayakan peran serta masyarakat secara nyata untuk mengumpulkan informasi dan melacak hasil tindak pidana korupsi dan kekayaan pelaku korupsi dengan membuka akses dan publikasi yang memadai serta memberikan penghargaan dan premi sebagaimana telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2000 tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Mengingat penyelesaian perkara tindak pidana korupsi juga mencakup *asset recovery* dan agar pemberantasan korupsi memperoleh hasil yang optimal, maka perlu ada perubahan judul

dari Undang-Undang Tipikor menjadi “Undang-Undang Anti Korupsi” yang di dalamnya mengatur tentang mekanisme baik pidana maupun perdata. Untuk mekanisme perdata menggunakan Pasal 1365 KUHPerdata mengenai perbuatan melawan hukum. Kedua mekanisme tersebut, pidana maupun perdata bisa berjalan bersamaan atau tuntutan pidana terlebih dahulu dan setelah ada putusan pidana baru mengajukan gugatan ganti rugi secara perdata.

C. PENUTUP

1. Simpulan

- a. Implementasi tindak pidana korupsi sebagai delik formil menimbulkan implikasi ketidakpastian hukum dalam proses pengembalian kerugian negara. Tindak pidana korupsi sebagai delik formil hanya mensyaratkan terpenuhinya unsur sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Pemberantasan

Tindak Pidana Korupsi tanpa menitikberatkan adanya akibat. Sementara dalam praktik peradilan pengembalian kerugian negara oleh pelaku haruslah nyata dan pasti jumlahnya. Artinya kerugian negara tersebut harus benar-benar telah terjadi bukan hanya sekedar potensi. Sementara dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara pengembalian kerugian negara karena perbuatan melawan hukum baik sengaja atau lalai haruslah nyata dan pasti jumlahnya.

- b. Upaya pengembalian kerugian negara dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dilakukan dengan instrumen hukum pidana dan perdata. Instrumen hukum pidana dilakukan melalui penjatuhan pidana tambahan sebagaimana diatur dalam Pasal 18. Sedangkan instrumen hukum perdata

dilakukan melalui tuntutan perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 38 C Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sementara dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara upaya pengembalian kerugian negara dilakukan melalui surat pembebanan pembayaran kerugian negara kepada penyelenggara negara yang memiliki kekuatan sita jaminan (*conservatoir beslag*) serta dapat dilakukan tuntutan perbendaharaan negara dalam hal penyelenggara negara tidak membayar kerugian negara.

- c. Prospek penutupan kerugian negara melalui pembayaran uang pengganti dapat ditempuh dengan dua cara. Pertama, instrumen hukum pidana dalam hal kebijakan publik yang dikeluarkan penyelenggara negara mengandung unsur perbuatan melawan hukum, kerugian negara sudah nyata

dan pasti jumlahnya (bukan potensi), pengembalian kerugian negara dilakukan melalui putusan pengadilan. Kedua, instrumen hukum administrasi dalam hal kebijakan publik yang dikeluarkan penyelenggara negara tidak mengandung unsur perbuatan melawan hukum, adanya pelanggaran prosedur administrasi, kerugian negara telah nyata dan pasti, pengembalian kerugian negara dilakukan melalui tuntutan perbendaharaan negara.

2. Saran

a. Sebaiknya Perumusan tindak pidana korupsi sebagai delik formil dilakukan evaluasi karena dalam penerapannya menimbulkan multitafsir dan memberikan ketidakpastian hukum. UUTPK perlu menegaskan tentang kepastian jumlah kerugian negara yang ditentukan sejak penyelidikan (bukan potensi), sebagai dasar

peningkatan status penyidikan.

b. Seyogianya aparat penegak hukum memilih sarana hukum yang ada, baik hukum pidana maupun hukum administrasi dalam menempuh proses mendapatkan pengembalian keuangan negara, tergantung dari perbuatan yang dilakukan maupun kondisi pelaku. Termasuk melalui Jalur Perdata yang lebih dulu diperkuat dengan Pengadilan Perdata Khusus.

c. Seharusnya aparat penegak hukum dimasa mendatang mampu mengidentifikasi kerugian negara yang timbul akibat tindak pidana korupsi atau karena pelanggaran administrasi. Dengan demikian yang memegang peranan penting adalah teknis penemuan kerugian negara, yakni oleh BPK RI melalui audit investigatif. Oleh karena itu dalam UUTPK perlu dipertegas bahwa menentukan kerugian

negara ditempuh secara obyektif, profesional dan independen yang hanya dilakukan oleh 1 (satu) lembaga negara yaitu BPK RI. Disamping itu dipertimbangkan untuk mewadahi putusan pidana bersyarat yang diterapkan bagi Pelaku yang mengembalikan uang pengganti sebelum *requisitoir* JPU untuk menstimulan pengembalian kerugian keuangan negara.

D. DAFTAR PUSTAKA

- Adami Chazawi, *Hukum Pidana Materil dan Formil Korupsi di Indonesia*, Bayumedia, Malang, 2014.
- Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Andi Hamzah, *Komentar Terhadap Putusan Mahkamah Agung, Republik Indonesia Terbaru Mengenai Korupsi*, Ind Hill Co, Jakarta, 1986.
- _____, *Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Laporan Lokakarya tentang Pengembalian Aset Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi, 2009.
- Bambang Poernomo, *Tindak Pidana Korupsi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1992.
- Dimitri Vlasits, *The United Nations Convention Against Corruption, Overview of Its Contents and Future Action*, Resource Material Series No. 66.
- Edi Setiadi, *Hukum Pidana Ekonomi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010.
- Edi Yunara, *Korupsi dan Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- Komariah Emong Sapardjadja, *Perbuatan Melawan Hukum Dalam Sejarah Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, No. 3, 2003.
- Komisi Hukum Nasional (KHN), *Desain Hukum Indonesia, Kado 10 th Komisi Hukum Nasional*, KHN, Jakarta, 2010.
- Luthfi Kurniawan dkk, *Menyingkap Korupsi di*

- Daerah*, In Trans, Malang, 2003.
- M. Arief Amirullah, *Money Laundering, -tindak Pidana Pencucian Uang*, Bayu Media Publishing, Malang, 2004.
- Marita van Thiel, Challenge in Mutual Legal Assistance, Asian Development Bank, Asset Recovery and Mutual Legal Assistance: In Asia and Pacific, *Proceedings of the 6th Regional Seminar on Making International Anti-Corruption Standards Operational*, 2008.
- Purwaning M. Yanuar, *Pengembalian Aset Hasil Korupsi: Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 Dalam Sistem Hukum Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2007.
- Sactohid Kartanegara, *Hukum Pidana Bagian II Delik-delik Tertentu*, Balai Lektur Mahasiswa, Tth.
- Siswanto Sunarso, *Ekstradisi dan Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana: Instrumen Penegakan Hukum Pidana Internasional*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2009.
- Soedjono Dirdjosisworo, *Fungsi PerUndang-Undangan dalam Penanggulangan Korupsi, di Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1984.
- Theodore S. Greenberg, et. al, *Stolen Asset Recovery: Good Practiice Guide Untuk Perampasan Aset Tanpa Pemidanaan (Non-Conviction Based/NCB Asset Forfeiture)*, The World Bank, Washington DC, 2009.
- Undang-Undang Dasar 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.