

***ASSET RECOVERY* DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI : UPAYA PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

Oleh :

NASHRIANA, SH.M.Hum.

(Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya)

Abstrak : Tindak pidana Korupsi termasuk tindak pidana *extra ordinary crime*, karena itu pemberantasan tindak pidana korupsi membutuhkan keseriusan antara lain dengan cara melakukan kerjasama internasional. Berdasarkan survey yang dilakukan oleh *Transparency International Indonesia* bahwa Indonesia di tahun 2005 menduduki negara ke-6 terkorup di dunia, sementara pada tahun sebelumnya tercatat sebagai negara terkorup ke-5 dari 146 negara. Selain itu, secara empiric kerugian negara yang ditimbulkan akibat korupsi 2005 sampai 2009 mencapai Rp689,19 miliar. Lalu yang menjadi pertanyaan : usaha apa yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia mengembalikan kerugian keuangan negara yang demikian besar tersebut? Permasalahan inilah yang dibahas dalam tulisan ini. Dari penelusuran bahan hukum , usaha pertama pemerintah Indonesia adalah dengan menerbitkan pelbagai peraturan yang dapat dijadikan sebagai dasar/landasan dalam upaya pemerintah untuk mengembalikan kerugian keuangan negara. Yang tersedia adalah pemanfaatan instrumen perdata, pidana, system pencegahan dan deteksi hasil tindak pidana korupsi, system pengembalian asset secara tidak langsung dan kerjasama internasional untuk tujuan penyitaan, penanggulangannya harus melalui pendekatan “*follow the money*”.

Kata kunci : *Asset Recovery*, Tindak Pidana Korupsi, Keuangan Negara

A. Pendahuluan

Korupsi dewasa ini telah menjadi masalah global antar negara, yang tergolong kejahatan transnasional¹; bahkan atas implikasi buruk multidimensi kerugian ekonomi dan keuangan negara yang besar, maka korupsi dapat digolongkan sebagai *extra-ordinary crime* sehingga harus diberantas. Pemberantasan korupsi harus selalu dijadikan prioritas agenda pemerintahan untuk ditanggulangi secara serius dan mendesak serta sebagai bagian dari

¹ Dalam Resolusi “*corruption in Government*” (Hasil Kongres PBB ke-8 tahun 1990) dinyatakan bahwa korupsi tidak hanya terkait dengan berbagai kegiatan “*economic Crime*”, tetapi juga dengan “*Organized Crime*”, *illicit drug trafficking*, *money laundering*, *political crime*, *top hat crime*, dan bahkan *transnational crime*

program untuk memulihkan kepercayaan rakyat dan dunia internasional dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu negara yang bersangkutan, tidak terkecuali Indonesia.

Transparency International Indonesia (TII) menggunakan definisi korupsi sebagai : Menyalahgunakan kekuasaan dan kepercayaan publik untuk kepentingan pribadi.² Dari definisi tersebut terdapat tiga unsur : Menyalahgunakan kekuasaan, kekuasaan yang dipercayakan (baik di sektor publik ataupun swasta); memiliki akses bisnis dan keuntungan materi, dan keuntungan pribadi (yang tidak selalu diartikan hanya untuk pribadi orang yang menyalahgunakan kekuasaan, tetapi juga anggota keluarga atau teman-temannya).

Sebagai suatu kejahatan yang *extra ordinary crime*³, pemberantasan tindak pidana korupsi membutuhkan keseriusan dan dengan cara melakukan kerjasama internasional. Terlebih berdasarkan survey yang dilakukan oleh *Transparency International Indonesia* bahwa Indonesia di tahun 2005 menduduki negara ke-6 terkorup di dunia⁴, sementara pada tahun sebelumnya tercatat sebagai negara terkorup ke-5 dari 146 negara.⁵ Berdasarkan catatan *Indonesia*

² J. Pope, *Strategi Memberantas Korupsi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, hal. 6

³ Lihat Penjelasan UU No 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Disebut *Extra Ordinary Crime* menunjukkan bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan dengan “Cara luar biasa” dan “cara yang khusus” . Yang dimaksud adalah pembalikan beban pembuktian yang dibebankan kepada terdakwa, alat bukti elektronik, tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai delik formil, korporasi sebagai subyek tindak pidana korupsi, ancaman pidana minimum, pidana penjara bagi terpidana yang tidak dapat membayar uang pengganti, perluasan pengertian pegawai negeri, gugatan perdata untuk mengembalikan kerugian keuangan negara dan sebagainya.

⁴ Harian Sumatera Ekspres, *Konvensi Anti Korupsi perlu Diratifikasi*, Selasa 13 Desember 2005

⁵ Denny Indrayana, *Negara dalam Darurat Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hal.3

Corruption Watch (ICW) dalam laporan korupsi yang diperiksa dan divonis pengadilan selama tahun 2005 didapatkan : jumlah kasus korupsi sebanyak 69 kasus, dengan 239 orang terdakwa yang diperiksa dan diputus oleh Pengadilan di seluruh Indonesia mulai dari Tingkat Pertama (Pengadilan Negeri), Banding (Pengadilan Tinggi), Kasasi hingga Peninjauan Kembali (MA).⁶

Dalam pemberantasan korupsi, keseriusan pemerintah Indonesia dapat terlihat dengan diterbitkannya berbagai kebijakan yang secara langsung berkaitan dengan penanggulangan tindak pidana korupsi. Berbagai kebijakan dalam bentuk perundang-undangan tersebut berupa : TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih, Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih, Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme⁷; UU No. 31 tahun 1999 Jo UU No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; UU No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindakan Pidana Korupsi; UU No. 7 tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Againsts Corruption* 2003; Keputusan Presiden No. 11 tahun 2005 tentang Pembentukan Tim Koordinasi pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tim Tastipikor); Instruksi Presiden No. 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Selain itu juga telah diterbitkannya peraturan yang tidak secara langsung tetapi tetap

⁶ [Http://www.antikorupsi.org](http://www.antikorupsi.org), *Pengadilan masih milik Koruptor*, diakses tanggal 2 Mei 2006

⁷ Pengertian Korupsi seringkali dicampuradukkan dengan pengertian Kolusi dan Nepotisme yang secara gramatikal menjadi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Kolusi (*collusion*) adalah kesepakatan atau persetujuan dengan tujuan yang bersifat melawan hukum; dan Nepotisme (*nepotism*) mengandung pengertian : mendahulukan atau memprioritaskan keluarga/kelompok/golongan untuk diangkat dan diberikan jalan menjadi pejabat negara atau sejenisnya.

IGM. Nurdjana dkk, *Korupsi dan Illegal Logging*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal.25

dalam konteks pemberantasan tindak pidana korupsi, seperti : UU no. 15 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana telah diamandemen UU No. 25 tahun 2003 tentang Perubahan Atas UU No. 15 tahun 2002⁸; dan UU Bantuan Timbal Balik.⁹

Dengan banyaknya penerbitan peraturan perundangan yang terkait dengan pemberantasan korupsi tersebut, tidak seketika membuat para koruptor menjadi takut untuk melakukan tindak pidana korupsi, tapi yang paling penting adalah bagaimana penerapan/operasionalisasi/implementasi kesemua peraturan tersebut dalam menanggulangi tindak pidana korupsi yang ada di Indonesia. Seperti yang diungkapkan oleh Muladi bahwa penegakan hukum pidana tidak selesai hanya pada pengaturan dalam suatu undang-undang, tetapi juga harus diterapkan dan dilaksanakan dalam masyarakat.¹⁰

Pernyataan tersebut menarik untuk dikaji mengingat ada ungkapan yang dikemukakan oleh Presiden SBY ketika membuka Rakor Penanganan Tindak Pidana Korupsi di Istana Negara pada tanggal 7 Maret 2006. Presiden mengakui masih terdapat ketidakpuasan masyarakat terhadap keberhasilan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Yang paling nyata adalah ketidakpuasan rakyat atas bebasnya sejumlah tersangka kasus korupsi ketika

⁸ Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) adalah tindak pidana lanjutan (*follow up crime*) dari tindak pidana sebelumnya yang dilakukan (sebagai "*Core crime*"), yang menghasilkan "uang haram". Tindak pidana sebagai *core crime* tersebut diatur dalam Pasal 2 UU TPPU dan korupsi sebagai salah satunya.

⁹ UU Bantuan Timbal Balik tidak saja mengatasi kejahatan korupsi lintas negara, tetapi juga terhadap *illegal logging, illegal fishing, illegal mining*

¹⁰ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995, hal. 13

disidangkan.¹¹ Sebagai contoh kasus adalah vonis bebas terhadap Trio mantan Direktur Bank Mandiri, ECW Neloe, I Wayan Pugeg, dan M. Soleh Tasripan yang terkait kasus dugaan korupsi sebesar Rp. 160 Milyar dalam pengucuran kredit ke PT Cipta Graha Nusantara (CGN). Atau vonis bebas Muchtar Pakpahan dalam kasus dana Jamsostek sebesar Rp. 1,8 Milyar.¹²

Ungkapan SBY tersebut memang patut dicermati, dengan memperhatikan kasus korupsi sepanjang tahun 2005 dari hasil survey yang dilakukan oleh ICW, terdapat sejumlah 69¹³ kasus korupsi dengan pembagian : jumlah kasus yang melibatkan para terdakwa dari lingkungan eksekutif (kepala daerah, mantan kepala daerah, kepala dinas, sekretaris daerah dsb) adalah sebanyak 27 kasus; para anggota atau mantan anggota dewan (legislative) sebanyak 28 kasus yang telah diproses di pengadilan. Sementara kasus korupsi yang melibatkan pihak swasta sebanyak 14 kasus. Dari 69 kasus tersebut, 27 kasus yang diputus bebas oleh pengadilan; dan 42 kasus yang dinyatakan bersalah. Namun dari kasus korupsi yang divonis bersalah oleh pengadilan, dapat dikatakan belum memberikan efek jera bagi pelaku korupsi karena hampir separuhnya (23 kasus) diputus di bawah 2 tahun penjara.¹⁴

Pada tahun 2006, menurut hasil *Survey Transparency International (TI)* - Indonesia yang pada tahun 2005 menempati urutan ke-6 negara

¹¹ Harian Sumatera Ekspres, *SBY : KPK jangan ragu (Ambil alih kasus korupsi di Kepolisian dan Kejaksaan)*, tanggal 8 Maret 2006

¹² Harian Sumatera Ekspres, *Kuburan Pemberantasan Korupsi*, tanggal 22 Februari 2006

¹³ Jumlah kasus yang ada tentu jauh lebih besar karena data ICW tersebut hanya berasal dari media internasional dan daerah seta laporan dari mitra kerja ICW.

¹⁴ [Http://www.antikorupsi.org](http://www.antikorupsi.org), *Pengadilan masih milik korupstor*, diakses tanggal 2 Mei 2006

terkorupsi - turun menjadi urutan ke 130 dari 163 negara terkorup di dunia, dengan Angka Indeks persepsi Korupsi (IPK) adalah 2,4.¹⁵ Sementara di Asia, berdasarkan hasil survai *Political and Economic Risk Consultancy (PERC)*, lembaga pemberi peringkat yang berbasis di Hongkong, pada tahun 2007 Indonesia menduduki urutan kedua bersama Thailand sebagai negara terkorup di Asia dengan angka IPK 8,03 setelah Filipina. Penurunan peringkat sebagai negara terkorup di Asia ini dikarenakan adanya *Political Will* dari pemerintah Indonesia untuk memberantas korupsi.¹⁶

Selain jumlah kasus yang semakin meningkat, yang paling penting juga menyangkut kerugian keuangan negara dari seluruh tindak pidana korupsi yang terjadi. Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Tumpak Hatorangan Panggabean mengungkapkan, kerugian negara akibat korupsi 2005 sampai 2009 mencapai Rp689,19 miliar. Data KPK memperlihatkan, angka itu berasal dari berbagai proyek pengadaan barang dan jasa dengan nilai sekitar Rp1,9 Triliun. Kerugian negara tersebut sebagian besar terjadi karena proses penunjukan langsung dalam proyek pengadaan barang dan jasa. "Kerugian negara jenis ini mencapai Rp647 miliar atau 94 persen dari total kerugian negara, Sementara sisa kerugian negara diakibatkan oleh praktik

¹⁵ Jawa Pos, *Indonesia Tak Lagi Terkorup di Asia*, Rabu 14 Maret 2007

¹⁶ Masduki Attamimi, *Basa-basi Berantas Korupsi*. Antara Warta Perundang-undangan, 28 November 2006

penggelembungan harga, yaitu sebesar Rp41,3 miliar atau enam persen dari total kerugian negara.¹⁷

Lebih lanjut Ketua KPK menyatakan bahwa jumlah kerugian negara tersebut dihitung setelah ada putusan hukum yang tetap. Tercatat ada 50 perkara korupsi pengadaan barang dan jasa yang telah diusut KPK. Nilai rata-rata kerugian negara 35 persen dari total nilai proyek (anggaran) Rp 1,9 triliun.¹⁸

Dari apa yang terurai di atas, menimbulkan pertanyaan kepada kita, apa yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia mengembalikan kerugian keuangan negara yang demikian besar tersebut? Apa yang dimaksud dengan keuangan negara dan bagaimana ruang lingkupnya? Apa yang dapat dilakukan untuk mencegah kebocoran-kebocoran bagi para pelaku potensial? Pertanyaan-pertanyaan tersebut yang akan dicari dalam tulisan ini.

B. Perumusan Masalah

Dari apa yang telah diuraikan dalam latar belakang di atas, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

1. Apa yang dimaksud dengan keuangan negara?

¹⁷ <http://www.inilah.com/news/read/politik/2009/12/02/198522/kpk-akibat-korupsi-negara-rugi-rp-689-miliar/>, diakses tanggal 7 Maret 2010

¹⁸ <http://www.solopos.com/2009/channel/nasional/kerugian-negara-capai-rp-689-miliar-akibat-korupsi-pengadaan-barang-jasa-9334>, diakses tanggal 7 Maret 2010

2. Upaya apa yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia terkait pengembalian kerugian negara dalam kasus tindak pidana korupsi?

C. Pengertian, Sebab, dan Akibat Tindak Pidana Korupsi

Istilah korupsi berasal dari bahasa Latin “*corruption*” atau “*corruptus*” yang berarti : kerusakan atau kebobrokan.¹⁹ Pada mulanya pemahaman masyarakat tentang korupsi dengan menggunakan bahasa kamus, yang berasal dari bahasa Yunani Latin “*corruption*”²⁰ yang berarti perbuatan yang tidak baik, buruk, curang, dapat disuap, tidak bermoral, menyimpang dari kesucian, melanggar norma-norma agama, mental dan hukum. Pengertian tersebut merupakan pengertian yang sangat sederhana, yang tidak dapat dijadikan tolak ukur atau standar perbuatan korupsi sebagai suatu tindak pidana, yang oleh Lubis dan Scott²¹ dalam pandangannya bahwa : dalam arti hukum korupsi adalah tingkah laku yang menguntungkan diri sendiri dengan merugikan orang lain, oleh pejabat pemerintah yang langsung melanggar batas-batas hukum atas tingkah laku tersebut; sedangkan menurut norma-norma pemerintahan dapat dianggap korupsi apabila ada pelanggaran hukum atau tidak, namun dalam bisnis tindakan tersebut adalah tercela.

Menurut Hermien HK, istilah korupsi yang berasal dari kata “*corrupteia*” yang dalam bahasa Latin berarti *seduction* atau *bribery*. *Bribery*

¹⁹ Focus Andrea dalam M. Prodjohamidjoyo, *Memahami Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001, hal. 7

²⁰ Istilah “*corruption*” berasal dari kata “*corrumpere*” dari bahasa Latin Tua, yang berarti : : merusak

²¹ M. Lubis dan J.C. Scott, *Korupsi Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1997, hal. 19

adalah memberikan atau menyerahkan kepada seseorang untuk agar orang tadi memperoleh keuntungan. Sedangkan *seduction* berarti sesuatu yang menarik yang membuat seseorang menjadi menyeleweng.²²

Robert Klitgaard mengartikan korupsi adalah *one of the foremost problems in the developing world and it is receiving much greater attention as we reach the last decade of the century.*²³

Dalam pemahaman masyarakat umum, kata korupsi menurut Leden Marpaung adalah perbuatan memiliki “keuangan Negara” secara tidak sah (haram).²⁴ Dalam Kamus Besar bahasa Indonesia Departemen Pendidikan dan Kebudayaan sebagaimana dikutip oleh Leden Marpaung, korupsi diartikan sebagai : “...penyelewengan atau penggelapan (uang Negara atau perusahaan atau sebagainya) untuk kepentingan pribadi atau orang lain. Kata “keuangan negara” biasanya tidak terlepas dari “aparatus pemerintah”, karena yang mengelola “keuangan Negara” adalah aparat pemerintah.”²⁵

Setelah diterbitkannya Undang-Undang No 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian diamandemen melalui Undang-Undang No. 20 tahun 2001, maka dalam Pasal 2 ayat (1) merumuskan tindak pidana korupsi adalah : “setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu

²² Hermien HK, *Korupsi di Indonesia dari Deik Jabatan ke Tindak Pidana Korupsi*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994, hal. 32

²³ Robert Klitgaard dalam Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hal 15

²⁴ Leden Marpaung, *Tindak Pidana Korupsi : Masalah dan Pemecahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hal.149

²⁵ Ibid

korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah)”

Dalam Pasal 3-nya dirumuskan : “setiap orang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporai, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah)”.

Menurut Andi Hamzah, tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia disebabkan karena faktor-faktor, yaitu :

1. kurangnya gaji atau pendapatan pegawai negeri dibandingkan dengan kebutuhan yang makin hari makin meningkat. Faktor ini adalah faktor yang paling menonjol, dalam arti merata dan meluasnya korupsi di Indonesia;
2. Latar belakang kebudayaan atau kultur Indonesia. Dari sejarah berlakunya KUHP di Indonesia, menyalahgunakan kekuasaan oleh pejabat untuk menguntungkan diri sendiri memang telah diperhitungkan secara khusus oleh Pemerintah Belanda sewaktu disusun WvS untuk

Indonesia. Hal ini nyata dengan disisipkan Pasal 423 dan Pasal 425 KUHP Indonesia;

3. Manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan kurang efisien sering dipandang pula sebagai penyebab korupsi, khususnya dalam arti bahwa hal yang demikian itu akan memberi peluang untuk melakukan korupsi. Sering dikatakan, makin besar anggaran pembangunan semakin besar pula kemungkinan terjadinya kebocoran-kebocoran;
4. Modernisasi mengembang-biakkan korupsi karena membawa perubahan nilai yang dasar dalam masyarakat, membuka sumber-sumber kekayaan dan kekuasaan baru, membawa perubahan-perubahan yang diakibatkannya dalam bidang kegiatan politik, memperbesar kekuasaan pemerintah dan melipatgandakan kegiatan-kegiatan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah.²⁶

Sementara Selo Soemardjan menyatakan bahwa korupsi yang senafas dengan kolusi dan nepotisme, didukung oleh faktor-faktor sosial, yaitu :

- a. Disintegrasi *anomie* sosial karena perubahan sosial terlalu cepat sejak revolusi nasional, dan melemahnya batas milik Negara dan milik pribadi;
- b. Fokus budaya bergeser, nilai utama orientasi sosial beralih menjadi orientasi harta. Kaya tanpa harta menjadi kaya dengan harta;
- c. Pembangunan ekonomi menjadi panglima pembangunan bukan pembangunan sosial atau budaya;
- d. Penyalahgunaan kekuasaan Negara menjadi sebagai *short cut* mengumpulkan harta;

²⁶ Andi Hamzah dalam Djoko Prakoso dkk, *Kejahatan-Kejahatan yang membahayakan dan Merugikan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal. 392

- e. Paternalisme, korupsi tingkat tinggi, menyebar, meresap dalam kehidupan masyarakat. Bodoh kalau tidak menggunakan kesempatan kaya;
- f. Pranata-pranata sosial sudah tidak efektif lagi.²⁷

Selain faktor penyebab, faktor-faktor pendorong sehingga dilakukannya korupsi menurut Suradi, ada tiga macam, yaitu : (1) adanya tekanan (*perceived pressure*); (2) adanya kesempatan (*perceived opportunity*); dan (3) berbagai cara untuk merasionalisasi agar kecurangan dapat diterima (*some way to rationalize the fraud as acceptable*)²⁸

Terkait dengan akibat yang ditimbulkan oleh kegiatan korupsi, Andi Hamzah menyatakan bahwa ada 2 pendapat, yaitu : *Pendapat pertama*, mengatakan bahwa korupsi itu tidak selalu berakibat negative, kadang-kadang positif manakala korupsi berfungsi sebagai uang pelicin bagaikan fungsi minyak pelumas pada mesin.²⁹ *Pendapat kedua*, oleh Gunnar Myrdal sebagaimana disitir oleh Andi Hamzah mengatakan bahwa korupsi itu tidak pernah membawa akibat positif, antara lain :

1. Korupsi memantapkan dan memperbesar masalah-masalah yang menyangkut kurangnya hasrat untuk terjun di bidang usaha dan kurang tumbuhnya perasaan nasional;

²⁷ Selo Soemardjan dalam Evi Hartati, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Semarang, 2005, hal.16

²⁸ Suradi, *Korupsi Dalam Sektor Pemerintah dan Swasta*, Gava Media, Yogyakarta, 2006, hal. 1-2

²⁹ Pendapat pertama ini banyak dianut oleh peneliti barat antara lain Lincoln Steven, Nathaniel, Robert K. Merton. E

Selengkapnya dapat dilihat dalam Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hal. 194

2. Korupsi mempertajam permasalahan masyarakat plural, sedang bersamaan dengan itu kesatuan negara bertambah lemah. Juga karena turunnya martabat Pemerintah, tendensi-tendensi demikian membahayakan stabilitas politik;
3. Korupsi mengakibatkan turunnya disiplin sosial. Uang suap tidak hanya dapat memperlancar prosedur administrasi, tetapi biasanya juga berakibat adanya kesengajaan untuk memperlambat proses administrasi agar dengan demikian dapat menerima uang suap. Disamping itu, pelaksanaan rencana-rencana pembangunan yang sudah diputuskan, dipersulit, atau diperlambat karena alasan-alasan sama.³⁰

Menurut Alatas, korupsi mengandung ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Korupsi senantiasa melibatkan lebih dari satu orang;
- b. Korupsi pada umumnya melibatkan kerahasiaan, kecuali dimana ia telah begitu merajalela dan berurat akar, sehingga individu yang berkuasa atau mereka yang berada dalam lingkungannya tidak kuasa untuk menyembunyikan perbuatan mereka;
- c. Korupsi melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik, yang tidak senantiasa berupa uang;
- d. Koruptor berusaha menyelubungi perbuatan mereka dengan berlindung dibalik pembenaran hukum;
- e. Mereka yang terlibat dalam korupsi menginginkan berbagai keputusan yang tegas dan mampu mempengaruhi keputusan itu;
- f. Korupsi adalah bentuk suatu penghianatan;
- g. Setiap perilaku korupsi melibatkan fungsi ganda yang kontradiktif dari mereka yang melakukan perbuatan itu;

³⁰ Djoko Prakoso dkk, Op.Cit, hal. 395

- h. Korupsi melanggar norma-norma tugas dan pertanggungjawaban dalam tatanan masyarakat. Ia didasarkan atas niat kesengajaan untuk menempatkan kepentingan umum di bawah kepentingan khusus.³¹

Bila ditinjau dari jenisnya, J Soewartojo membagi korupsi dalam beberapa jenis, yaitu :

- a. Pungutan liar jenis tindak pidana, yaitu korupsi uang Negara, penghindaran dari pajak dan bea cukai, pemerasan dan penyuapan;
- b. Pungutan liar jenis tindak pidana yang sulit pembuktiannya, yaitu komisi dalam kredit bank, komisi dalam tender proyek, imbalan jasa dalam pemberian ijin, kenaikan pangkat, pungutan terhadap uang perjalanan; pungli pada pos-pos pencegahan di jalan, pelabuhan, dan sebagainya;
- c. Pungutan liar jenis pungutan tidak sah yang dilakukan oleh PEMDA, yaitu pungutan yang dilakukan tanpa ketetapan berdasarkan Peraturan daerah tetapi hanya dengan surat-surat keputusan saja;
- d. Penyuapan, yaitu seorang pengusaha menawarkan uang atau jasa lain kepada seseorang atau keluarganya untuk suatu jasa bagi pemberi uang;
- e. Pemerasan, yaitu orang yang memegang kekuasaan menuntut pembayaran uang atau jasa lain sebagai ganti atau timbale balik fasilitas yang diberikan;
- f. Pencurian, yaitu orang yang berkuasa menyalahgunakan kekuasaannya dan mencuri harta rakyat, langsung, atau tidak langsung;

³¹ Alatas dalam Evi Hartati, Op.Cit., hal.15

- g. Nepotisme, yaitu orang yang berkuasa memberikan kekuasaan dan fasilitas pada keluarga atau kerabatnya yang seharusnya orang lain juga dapat atau berhak bila dilakukan secara adil.³²

Dari perspektif hukum positif Indonesia, yaitu dalam UU No. 31 tahun 1999, pengertian tindak pidana korupsi dibedakan dalam dua jenis, yaitu :

1. Yang diatur dalam bab II dengan judul Tindak Pidana Korupsi (Pasal 2 sampai Pasal 20);
2. Yang diatur dalam Bab II dengan judul Tindak Pidana Lain Yang Berkaitan Dengan Tindak Pidana Korupsi (Pasal 21 sampai Pasal 24).

D. Konsep Keuangan Negara

Dalam UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, perkembangan tindak pidana korupsi dapat dilihat dalam Bab II antara Pasal 2 sampai dengan Pasal 20. Adapun perbuatan yang memenuhi unsur-unsur dari tindak pidana korupsi menurut Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 tahun 1999 adalah :

- a. Setiap orang;
- b. Secara melawan hukum;
- c. Perbuatan memperkaya diri atau orang lain atau korporasi;
- d. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

³² Ibid

Dalam Penjelasan UU tersebut disebutkan kata “dapat” sebelum frase “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”, menurut Djoko Sumaryanto menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil,, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan, bukan timbulnya akibat.³³

Apa yang dimaksud dengan keuangan negara, secara normatif dapat dilihat dari pelbagai undang-undang, seperti :

1. UU No 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam Penjelasan nya 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 :

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b. 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

2. Dalam UU N0 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pada Pasal 1 butir 1 merumuskan bahwa :

³³ Ibid, Hal. 9

“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 apa yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.³⁴

Pengelolaan keuangan negara secara tertib, cermat, efektif dan efisien memerlukan desain *legal framework* yang secara jelas dapat dijadikan acuan dalam kebijakan pengelolaan keuangan negara. Pembaharuan terhadap legal basis pengelolaan keuangan negara telah menghasilkan empat regulasi pokok, yaitu :

- UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan petanggungjawaban Keuangan Negara;

³⁴ Lihat Penjelasan UU No. 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Uu No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

- dan Keputusan Presiden No. 42 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN

Dengan banyaknya regulasi tentang pengelolaan keuangan negara tersebut, tidak menjamin implementasinya dengan baik. Banyaknya peraturan mengenai pengelolaan keuangan negara tidak berarti bahwa tidak terjadi penyelewengan keuangan negara, seperti yang dilaporkan oleh BPK yang pada Semester 1 tahun 2007 terdapat temuan : 36.006 penyimpangan atau bbesar kerugian sebesar Rp. 3.657,71 Triliun , yang dari temuan itu ada 77,56% penyimpangan tidak ditindaklanjuti.³⁵

Pembaharuan sistem keuangan negara memiliki beberapa implikasi penting dalam pengelolaan keuangan negara, yaitu antara lain :

Pertama, Redefinisi visi pengelolaan keuangan untuk mewujudkan tujuan bernegara

Kedua, Rekonstruksi rentang kendali (*span of control*) organisasi dalam pengelolaan keuangan negara memperjelas system pendelegasian wewenang dalam pengelolaan keuangan negara

Ketiga, Pemisahan secara tegas pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan akan meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling uji (*checks and balances*) dalam proses pelaksanaan anggaran

³⁵ Djoko Sumaryanto, *Pembalikan Beban Pembuktian*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2009., hal. 10

Keempat, Sebagai wujud komitmen untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara efisien, efektif, dan cermat, maka definisi anggaran perlu dikendalikan dalam setiap penyusunan anggaran negara

Kelima, Dintroduksikan penerapan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sector publik yang diikuti dengan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan kklasifikasi yang digunakan secara internasional.

Secara teoritis, pengertian keuangan negara terdapat cukup banyak variasi, tergantung dari aksentuasi terhadap suatu pokok persoalan dalam pemberian definisi dari para ahli di bidang keuangan negara. Berikut diberikan beberapa pengertian tentang keuangan negara, seperti ³⁶.

- Menurut M Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka diantaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang, lazimnya satu tahun mendatang
- Menurut Geodhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode dan menunjukkan alar pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.
- Menurut Van der Kemp, keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang

³⁶ W Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2006, hal.1

ataupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut

Dari pelbagai pengertian yang diberikan tentang keuangan negara, memang perlu ada penegasan apa dan bagaimana ruang lingkup keuangan negara itu, agar tidak mengalami hambatan di dalam penerapannya.

Secara Empirik, dalam kaitan dengan Tindak Pidana Korupsi ternyata pengertian dan batasan “Keuangan Negara” juga mengalami perbedaan penafsiran. Seperti yang diungkapkan oleh Erman Rajagukguk³⁷, Guru Besar Fakultas Hukum UI menyatakan bahwa hukum tidak otomatis berperan dalam pembangunan ekonomi. Untuk dapat mendorong pembangunan ekonomi, hukum harus dapat menciptakan kualitas. “*predictability*”, “*stability*”, dan “*fairness*”. Tidak adanya keseragaman, adanya kerancuan dan salah pemahaman mengenai keuangan negara dan kerugian negara telah mendatangkan ketidakpastian hukum dan akhirnya menghambat pembangunan ekonomi. Paling sedikit ada enam masalah mengenai kerancuan “keuangan negara” dan “kerugian negara” dalam usaha pemberantasan tindak pidana korupsi dewasa ini, yaitu:

- *Apakah asset PT. BUMN Persero adalah termasuk keuangan negara?*

³⁷ Erman Rajagukguk, *Pengertian Keuangan dan Kerugian Negara*, http://www.pdp.or.id/page.php?lang=id&menu=news_view&news_id=1559, diakses tanggal 7 Maret 2010

- *Apakah kerugian dari satu transaksi dalam PT. BUMN (Persero) berarti kerugian PT BUMN (Persero) dan otomatis menjadi kerugian negara?*
- *Apakah yang dimaksud dengan kerugian negara?*
- *Apakah ada upaya hukum bagi Pemerintah sebagai pemegang saham menuntut Direksi atau Komisaris bila tindakan mereka dianggap merugikan Pemerintah sebagai pemegang saham?*
- *Apakah Pemerintah dalam hal ini Kejaksaan Agung dapat mengajukan tuntutan pidana kepada Direksi dan Komisaris PT. BUMN (Persero) bila mereka melakukan korupsi?*
- *Sinkronisasi Undang-Undang perlu untuk meningkatkan Pemberantasan Korupsi?*

E. *Asset Recovery Dalam Tindak Pidana Korupsi : Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara*

Salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi ialah adanya kerugian keuangan negara. Terhadap kerugian keuangan negara ini membuat UU Korupsi baik yang lama yaitu UU No. 3 tahun 1971 maupun yang baru yaitu UU No. 31 tahun 1999 jo UU No. 20 tahun 2001, menetapkan kebijakan bahwa kerugian keuangan negara itu harus dikembalikan atau diganti oleh pelaku korupsi (*Asset Recovery*).

Yang menjadi pertanyaan, mengapa kerugian keuangan negara harus dikembalikan oleh pelaku tindak pidana korupsi? Untuk itu dapat dianalisis dari

pemikiran Utilitarianisme yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham, dengan prinsip *the principle of utility* yang berbunyi *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar). Prinsip kegunaan ini menjadi norma untuk tindakan-tindakan pribadi ataupun kebijakan pemerintah melalui pembentukan hukum. Dengan demikian, undang-undang yang banyak memberikan kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai undang-undang yang baik. Karena itu tugas hukum adalah memelihara kebaikan dan mencegah kejahatan. Tegasnya memelihara kegunaan.³⁸

Pandangan Thomas Aquinas juga dapat membenarkan tindakan negara dalam pengaturan pengembalian aset negara. Bahwa dasar pemikirannya terkait apa yang menurut Aquinas sebagai keadilan umum (*justitia generalis*). Keadilan umum adalah keadilan menurut kehendak undang-undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum.³⁹

Berkaitan dengan pengaturan pengembalian aset tersebut di atas, pemerintah Indonesia telah menerbitkan pelbagai peraturan yang dapat dijadikan sebagai dasar/landasan dalam upaya pemerintah untuk

³⁸ Muhammad Erwin dan Amrullah Arpan, *Filsafat Hukum*, Penerbit UNSRI, Palembang, 2007, hal. 42
Dalam kajian lain dinyatakan bahwa Bentham berpandangan bahwa yujuan hokum adalah dapat memberikan jaminan kebahagiaan bagi individu-individu. Bentham mengusulkan suatu klasifikasi kejahatan yang didadaskan atas berat tidaknya pelanggaran dan yang terakhir ini diukur berdasarkan kesusahan atau penderitaan yang diakibatkannya terhadap para korban atau masyarakat.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hal. 271

³⁹ E. Sumaryono, *Etika Hukum (Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas)*, Kanisius, Yogyakarta, 2000, hal. 160

mengembalikan kerugian keuangan negara sebagai akibat dari tindak pidana korupsi. Upaya-upaya dimaksud diatur dalam :

1. UU No 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UUU No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Korupsi)
2. UU No. 7 tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption* (Konvensi Anti Korupsi)
3. UU 15 tahun 2002 sebagaimana diubah dengan UU No. 25 tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (UU TPPU)
4. UU No. 1 tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana

Pengaturan berdasarkan UU Korupsi

Dalam UU Korupsi tersebut, pengembalian kerugian keuangan negara dapat dilakukan melalui dua instrument hukum yaitu instrument pidana dan instrument perdata. Instrumen pidana dilakukan oleh penyidik dengan menyita harta benda milik pelaku – yang sebelumnya telah diiputus pengadilan dengan putusan pidana tambahan berupa uang pengganti⁴⁰ kerugian keuangan negara oleh

⁴⁰ Dalam Naskah RRU Tipikor dari Pemerintah yang telah diserahkan kepada DPR 25 Mei 2009, ada wacana untuuk menghapus (hukuman) pidana tambahan berupa membayar uang pengganti. Emerson (Kooordinator ICW) mengatakan ketentuan uang pengganti sebagai pidana tambahan sebelumnya diatur dalam Pasal 18 UU No 31 Tahun 1999 jo UU No 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pada intinya pasal tersebut menyebutkan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari suatu kejahatankorupsi.

<http://news.okezone.com/read/2009/07/11/1/237851/hukuman-uang-pengganti-korupsi-dihapus-pemerintah>, diakses tanggal 8 Maret 2010

hakim - dan selanjutnya oleh penuntut umum dituntut agar dirampas oleh hakim. Sementara instrument perdata (melalui Pasal 32, 33, 34) UU No. 31 tahun 1999 dan Pasal 38 C UU No. 20 tahun 2001) yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) atau instansi yang dirugikan.

Upaya pengembalian kerugian keuangan negara yang menggunakan intrumen perdata, sepenuhnya tunduk pada disiplin hukum perdata materiil maupun formil, meskipun berkaitan dengan tindak pidana korupsi.

Berbeda dengan proses pidana yang menggunakan system pembuktian materiil, maka proses perdata menganut system pembuktian formil yang dalam praktiknya bisa lebih sulit daripada pembuktian materiil. Dalam tindak pidana korupsi khususnya disamping penuntut umum, terdakwa juga mempunyai beban pembuktian, yaitu terdakwa wajib membuktikan bahwa harta benda miliknya diperoleh bukan karena korupsi. Beban pembuktian pada terdakwa ini dikenal dengan asas Pembalikan Beban Pembuktian (*Reversal Burden of Proof*). Asas ini mengandung bahwa kepada tersangka atau terdakwa sudah dianggap bersalah melakukan tindak pidana korupsi (*Presumption of Guilt*)⁴¹, kecuali jika ia mampu membuktikan bahwa dirinya tidak melakukan tindak pidana korupsi dan tidak menimbulkan kerugian keuangan negara.

⁴¹ Berlakunya asas praduga bersalah mengacu pada system pemeriksaan terhadap tersangka yang dilakukan oleh penegak hokum di negara Amerika dengan system Criime Control Model, sehingga sejak tersangka ditangkap dan ditahan, dia sudah dianggap bersalah atau menyatakan perang terhadap negara dengan menyewa tentara bayaran yaitu Advokad.

Romli Atmasasmita, *Perbandingan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hal. 23

Dalam proses perdata, beban pembuktian merupakan kewajiban penggugat, yaitu oleh JPN atau instansi yang dirugikan. Dalam hubungan ini, penggugat berkewajiban membuktikan antara lain :

- a. Bahwa secara nyata telah ada kerugian keuangan negara;
- b. Kerugian keuangan negara sebagai akibat atau berkaitan dengan perbuatan tersangka, terdakwa, atau terpidana
- c. Adanya harta benda milik tersangka, terdakwa atau terpidana yang dapat digunakan untuk pengembalian kerugian keuangan negara.

Untuk melaksanakan gugatan perdata tersebut, sungguh tidak gampang. hal yang menghadang dalam praktik dapat dicontohkan :

- Dalam Pasal 32, 33 dan 34 UU No. 31 tahun 1999 terdapat rumusan “secara nyata telah ada kerugian negara”. Penjelasan Pasal 32 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara adalah kerugian negara yang sudah dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan Publio. ” Pengertian “nyata” di sini didasarkan pada adanya kerugian negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya oleh instansi yang berwenang atau akuntan publik. Jadi pengertian “nyata” disejajarkan atau diberi bobot hukum sama dengan pengertian hukum “terbukti”. Dalam system hukum di Indonesia, hanya Hakim dalam suatu persidangan pengadilan yang mempunyai hak untuk menyatakan sesuatu terbukti atau tidak terbukti. Perhitungan instansi yang berwenang atau akuntan publik tersebut dalam siding pengadilan tidak mengikat hakim. Hakim tidak akan serta merta menerima perhitungan tersebut sebagai perhitungan yang benar, sah dan karenanya mengikat. Demikian halnya dengan tergugat (tersangka, terdakwa atau terpidana) juga dapat menolaknya sebagai

- perhitungan yang benar atau sah dan dapat diiterima. Siapa yang dimaksud dengan “instansi yang berwenang” juga tidak jelas. Mungkin yang dimaksudkan adalah BPKP atau BPK. Mengenai akuntan publik juga tidak dijelaskan siapa yang menunjuk akuntan publik tersebut? Penggugat, tergugat atau pengadilan?
- Penggugat (JPN atau instansi yang dirugikan) harus dapat membuktikan bahwa tergugat (tersangka, terdakwa atau terpidana) telah merugikan keuangan negara dengan melakukan perbuatan tanpa hak (*onrechmatige daad, factum illicitum*). Beban ini sungguh tidak ringan, tetapi penggugat harus berhasil untuk bisa menuntut ganti rugi.
 - Kalau harta kekayaan tergugat (tersangka, terdakwa atau terpidana) pernah disita, hal ini akan memudahkan penggugat (JPN atau instansi yang dirugikan) untuk melacaknya kembali dan kemudian dapat dimohonkan oleh penggugat agar Hakim melakukan sita jaminan (*conservatoir beslag*). Tetapi bila harta kekayaan tergugat belum atau (tidak pernah disita), maka akan sulit bagi penggugat untuk melacaknya, kemungkinan besar hasil korupsi telah diamankan dengan di atas namakan orang lain.
 - Pasal 38 C UU No. 20 tahun 2001 menyatakan bahwa terhadap “harta benda milik terpidana yang diduga atau patut diduga berasal dari tindak pidana korupsi yang belum dikenakan perampasan untuk negara....negara dapat melakukan gugatan perdata”. Dengan bekal “dugaan atau patut diduga” saja penggugat (JPN atau instansi yang dirugikan) pasti akan gagal menggugat harta benda tergugat (terpidana). Penggugat harus bisa membuktikan secara hukum bahwa harta benda tergugat berasal dari tindak pidana korupsi; “dugaan atau patut diduga” sama sekali tidak mempunyai kekuatan hukum dalam proses perdata.
 - Proses perkara perdata dalam praktiknya berlangsung dengan memakan waktu panjang, bahkan bisa berlarut-larut. Tidak ada jaminan perkara perdata yang berkaitan dengan perkara korupsi akan memperoleh prioritas.

Di samping itu sebagaimana pengamatan umum bahwa Putusan Hakim perdata sulit diduga (*unpredictable*)

Pengaturan Berdasarkan UU No. 7 tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption* (Konvensi Anti Korupsi)

Konvensi Anti Korupsi (KAK) telah membuat terobosan besar mengenai pengembalian asset kekayaan negara yang telah dikorupsi, meliputi system pencegahan dan deteksi hasil tindak pidana korupsi (Pasal 52); sistim pengembalian asset secara langsung (Pasal 53) ; system pengambalian asset secara tidak langsung dan kerjasama internasional untuk tujuan penyitaan (Pasal 55). Ketentuan esensial yang teramat penting dalam konteks ini adalah ditujukan khusus terhadap pengembalian asset-aset hasil korupsi dari negara ketempatan (*custodial state*) kepada negara asal (*country of origin*) asset korupsi.

Strategi pengembalian asset hasil korupsi secara eksplisit diatur dalam Mukadimah KAK 2003, Pasal 8 yang merumuskan : “Bertekad untuk mencegah, melacak, dan menghalangi dengan cara yang lebih efektif transfer-transfer internasional atas asset-aset yang diperoleh dengan tidak sah, dan untuk memperkuat kerjasama internasional dalam pengembalian asset. Namun dalam praktiknya, ketentuan tentang pengembalian aset akibat tindak pidana korupsi menghadapi kendala dalam pelaksanaannya. Antara lain, karena perbedaan

siistem hukum di negara-negara, kemauan politik negara-negara penerima asset hasil tindak pidana korupsi.⁴²

Pentingnya masalah pengembalian asset bagi negara-negara berkembang yang mengalami kerugian karena tindak pidana korupsi, melihat masalah ini sebagai hal yang harus mendapat perhatian serius. Bahkan sebenarnya beberapa negara menginginkan agar pengembalian asset diperlakukan sebagai hak yang tidak dapat dihapus atau dicabut.⁴³

Pengembalian asset hasil korupsi dapat dilakukan melalui jalur Pidana (*asset Recovery*) secara tidak langsung melalui *Criminal Recovery* dan jalur Perdata (*asset Recovery*) secara langsung melalui *Civil Recovery*.

Melalui jalur Pidana, proses pengembalian aset lazimnya dapat dilakukan melalui 4 tahapan, yaitu :

Pertama, pelacakan aset (*Aset Tracing*) dengan tujuan untuk mengidentifikasi aset, bukti kepemilikan aset, lokasi penyimpanan aset dalam kapasitas hubungan dengan tindak pidana yang dilakukan;

Kedua, pembekuan atau perampasan aset dimana menurut Bab I Pasal 2 huruf f KAK 2003 aspek ini ditentukan meliputi larangan sementara untuk menstransfer, konversi, disposisi, atau memindahkan kekayaan atau untuk sementara menanggung beban dan tanggung jawab untuk mengurus dan memelihara serta mengawasi kekayaan berdasarkan

⁴² Sebagai contoh kasus gugatan perdata kasus Kartika Ratna Thahir melawan Pemerintah Indonesia q.q. Pertamina di Pengadilan Singapura. Sudargo Gautama, *Putusan Banding Dalam Perkara Pertamina Lawan Kartika Tahir*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, hal. 1

⁴³ Purwaning M Yanuar, *Pengembalian Aset Hasil Korupsi (Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003) Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 2007, hal. 10-11

penetapan pengadilan atau penetapan lain yang mempunyai otoritas yang berkompeten;

Ketiga, penyitaan aset dimana menurut Bab I Pasal 2 huruf g KAK 2003 diartikan sebagai pencabutan kekayaan uuntuk selamanya berdasarkan penetapan pengadilan atau otoritas lain yang berkompetensi;

Keempat, pengembalian dan penyerahan aset kepada korban.

Pengembalian aset secara tidak langsung diatur dalam Ketentuan Pasal 54 dan 55 KAK 2003 dimana system pengembalian aset tersebut dilakukan melalui proses kerjasama internasional atau kerjasama untuk melakukan penyitaan.

Pengaturan berdasarkan UU 15 tahun 2002 sebagaimana diubah dengan UU No. 25 tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (UU TPPU)

Pencucian uang (*Money Laundering*)⁴⁴ adalah suatu aktivitas, yang secara umum merupakan suatu tindakan memindahkan, menggunakan atau melakukan perbuatan lainnya atas hasil dari suatu tindak pidana yang dilakukan oleh organisasi kejahatan maupun individu yang melakukan tindak pidana korupsi, perdagangan narkoba/obat bius, *illegal logging*, dan tindak pidana lain sebagai

⁴⁴ Dalam Black's Law Dictionary, *money laundering* adalah "term used to describe investment or other transfer of money following from racketeering, drug transaction, and other illegal source into legitimate channels so that its original sources cannot be traced"

Dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2002 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, merumuskan bahwa pencucian uang adalah perbuatan menempatkan, mentransfer, membayarkan, membelanjakan, menghibahkan, menyumbangkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, menukarkan, atau perbuatan lainnya atas Harta Kekayaan yang diketahuinya atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana dengan maksud untuk menyembunyikan, atau menyamarkan asal usul Harta Kekayaan sehingga seolah-olah menjadi Harta Kekayaan yang sah.

kejahatan asal (*predicate crime/predicate offence*)⁴⁵ dengan tujuan menyembunyikan atau mengaburkan asal-usul uang yang berasal dari tindak pidana tersebut ke dalam sistim keuangan atau *financial system* (lembaga keuangan perbankan dan non bank), sehingga dapat digunakan seolah-olah sebagai uang yang sah.

Memperhatikan uraian di atas menunjukkan bahwa adanya hubungan yang erat antara tindak pidana korupsi dan tindak pidana pencucian uang. Mengapa demikian? Karena pencucian uang yang termasuk katagori *economic crime* atau *financial crime* yang bermotif *capital gain* (mencari uang atau harta kekayaan), karenanya cara penanggulangannya harus melalui pendekatan “*follow the money*”⁴⁶. Karena tindak pidana pencucian uang adalah kejahatan kelanjutan dari tindak pidana yang menghasilkan kekayaan/uang – tidak terkecuali tindak pidana korupsi yang menghasilkan harta kekayaan – maka sangat dimengerti kalau ada hubungan yang sangat erat diantara dua jenis/kualifikasi kejahatan itu.

Mengapa perlu pendekatan “*follow the money*”. Secara teoritis, dengan melakukan pendekatan “mengikuti uang hasil kejahatan” satu langkah telah terlampaui, yaitu menemukan “uang/harta benda/kekayaan lain” yang dapat dijadikan sebagai alat bukti (obyek kejahatan) yang sudah barang tentu setelah

⁴⁵ *Predicate offence* dalam Pasal 2 UU Nomor 15 tahun 2002 merumuskan 15 jenis tindak pidana, sementara dengan diterbitkannya UU No. 25 tahun 2003 tentang Perubahan Atas UU No. 15 tahun 2002, berjumlah 25 tindak pidana asal

⁴⁶ Djoko Sarwoko, *Pengungkapan dan Pembuktian Perkara Pidana Melalui Penelusuran Hasil Kejahatan*, Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun XXIV No. 284 Juli 2009, hal. 12

melalui analisis transaksi keuangan dan dapat diduga bahwa “uang tersebut hasil kejahatan”. Beda dengan halnya pendekatan konvensional yang menitikbberatkan pada pencarian pelakunya secara langsung setelah ditemukannya bukti-bukti permulaan.

Melalui ketentuan tentang Anti Pencucian ini, pengembalian aset kerugian keuangan negara sebagai akibat tindak pidana korupsi dapat dilakukan. Korupsi sebagai bentuk kejahatan asal yang kemudian dapat dari hasil kejahatannya dapat dilakukan kejahatan lanjutan berupa pencucian uang, terkait pengembalian aset yang telah dimasukkan dalam Penyedia Jasa Keuangan (PJK)⁴⁷ yang ada, dimulai dari laporan PJK tersebut kepada PPATK⁴⁸ bahwa telah terjadi transaksi keuangan mencurigakan.⁴⁹

Pengembalian aset melalui ketentuan Anti Pencucian Uang ini dapat dilakukan berdasarkan Pasal 32 ayat (1); Pasal 34 UU No 15 tahun 2002, juga ketentuan dalam BAB VIII tentang Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Tindak Pidana.

⁴⁷ Dalam Pasal 1 butir 5 UU TPPU, adalah : setiap orang yang menyediakan jasa di bidang keuangan atau jasa lainnya yang terkait dengan keuangan termasuk tetapi tidak terbatas pada bank, lembaga pembiayaan, perusahaan efek, pengelola reksa dana, kustodian, wali amanat, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, pedagang valuta asing, dana pensiun, perusahaan asuransi, dan kantor pos.

⁴⁸ PPATK adalah Badan Intelijen Keuangan yang dibentuk berdasarkan UU No. 15 tahun 2002, sebagai lembaga independent yang dibentuk dalam rangka mencegah dan memberantas TPPU

⁴⁹ Transaksi Keuangan Mencurigakan diatur dalam Pasal 1 butir 8 UU TPPU, yaitu :

- a. transaksi keuangan yang menyimpang dari profil, karakteristik, atau kebiasaan pola transaksi dari nasabah yang bersangkutan;
- b. transaksi keuangan oleh nasabah yang patut diduga dilakukan dengan tujuan untuk menghindari pelaporan transaksi yang bersangkutan yang wajib dilakukan oleh Penyedia Jasa Keuangan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini; atau
- c. transaksi keuangan yang dilakukan atau batal dilakukan dengan menggunakan Harta Kekayaan yang diduga berasal dari hasil tindak pidana.

Pengaturan dalam UU No. 1 tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik Dalam

Masalah Pidana

Dalam Konsideran UU No. 1 tahun 2006 dirumuskan bahwa :

- a. bahwa negara Republik Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mendukung dan menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran;
- b. bahwa tindak pidana terutama yang bersifat transnasional atau lintas negara mengakibatkan timbulnya permasalahan hukum suatu negara dengan negara lain yang memerlukan penanganan melalui hubungan baik berdasarkan hukum di masing-masing negara;
- c. bahwa penanganan tindak pidana transnasional harus dilakukan dengan bekerja sama antarnegara dalam bentuk bantuan timbal balik dalam masalah pidana, yang sampai saat ini belum ada landasan hukumnya;

Menyangkut upaya yang dapat dilakukan berdasarkan pengaturan dalam UU ini, dapat terumus di dalam Pasal 1 butir 5 (Perampasan); butir 6 (Pemblokiran); dan butir 7 (Hasil Tindak Pidana).

F. Penutup

1. Konsep batasan dan ruang lingkup “keuangan negara” memang telah diatur secara normatif di dalam Hukum Positif Indonesia, yaitu dalam Penjelasan UU No 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dalam Pasal 1 butir 1 UU NO 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Walaupun sudah ada kepastian hukum dalam memberi batasan tentang keuangan negara, namun secara Empirik dalam kaitan dengan kasus Tindak Pidana Korupsi

- ternyata pengertian dan batasan “Keuangan Negara” tersebut mengalami perbedaan penafsiran sehingga menghambat dalam penerapannya.
2. Pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi merupakan upaya mereformasi dan membangun institusi hukum yang dapat mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi pada tingkat internasional, regional dan nasional. Upaya pengembalian aset harus dilakukan oleh pemerintah Indonesia, dikarenakan : dengan memperhatikan data kerugian keuangan negara, Indonesia dianggap sebagai negara korban korupsi; dana yang dikorupsi tersebut adalah dana yang seharusnya diperuntukkan dalam upaya meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat; Dana yang diambil oleh para koruptor harus dikembalikan sebagai salah satu sumber pendanaan penciptaan kesejahteraan rakyat; upaya pengembalian sebagai upaya preventif bagi pelaku potensial. Upaya pengembalian kerugian keuangan negara tersebut telah dimulai dengan melakukan regulasi seperti : UU Tindak Pidana Korupsi, UU No 7 tahun 2006, UU Tindak Pidana Pencucian Uang dan UU Bantuan Timbal Balik. Upaya tersebut dapat dilakukan melalui : instrument pidana, instrumen perdata dan melakukan kerjasama dengan negara lain.

Daftar Pustaka

Buku

- Achmad Ali, 2002, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Denny Indrayana, 2005, *Negara dalam Darurat Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta
- Djoko Sumaryanto, 2009, *Pembalikan beban Pembuktian*, Prestasi Pustaka, Jakarta
- Djoko Prakoso dkk, 1987, *Kejahatan-Kejahatan yang membahayakan dan Merugikan Negara*, Bina Aksara, Jakarta
- E. Sumaryono, 2000, *Etika Hukum (Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas)*, Kanisius, Yogyakarta
- Evi Hartati, 2005, *Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Semarang
- Hermien HK, 1994, *Korupsi di Indonesia dari Deik Jabatan ke Tindak Pidana Korupsi*, Citra Aditya Bhakti, Bandung
- IGM. Nurdjana dkk, 2005, *Korupsi dan Illegal Logging*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Leden Marpaung, 1992, *Tindak Pidana Korupsi : Masalah dan Pemecahannya*, Sinar Grafika, Jakarta
- M. Prodjohamidjoyo, 2001, *Memahami Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta
- M. Lubis dan J.C. Scott, 1997, *Korupsi Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Muhammad Erwin dan Amrullah Arpan, 2007, *Filsafat Hukum*, Penerbit UNSRI, Palembang
- Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang
- Romli Atmasasmita, 1998, *Perbandingan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung
- Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000

- Sudargo Gautama, 1992, *Putusan Banding Dalam Perkara Pertamina Lawan Kartika Tahir*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Suradi, 2006, *Korupsi Dalam Sektor Pemerintah dan Swasta*, Gava Media, Yogyakarta
- Purwaning M Yanuar, 2007, *Pengembalian Aset Hasil Korupsi (Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003) Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung
- Pope, J., 2003, *Strategi Memberantas Korupsi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Wahyudi Kumorotomo, 1992, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta
- W Riawan Tjandra, 2006, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta

Media

- Masduki Attamimi, *Basa-basi Berantas Korupsi*. Antara Warta Perundang-undangan, 28 November 2006
- M. Fadjroel Rachman, *Rekor Koruptor (Top Markotop)*, Kompas, 20 September 2007
- Djoko Sarwoko, *Pengungkapan dan Pembuktian Perkara Pidana Melalui Penelusuran Hasil Kejahatan*”, Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun XXIV No. 284 Juli 2009
- Erman Rajagukguk, *Pengertian Keuangan dan Kerugian Negara*, http://www.pdp.or.id/page.php?lang=id&menu=news_view&news_id=1559, diakses tanggal 7 Maret 2010
- Harian Sumatera Ekspres, *Konvensi Anti Korupsi perlu Diratifikasi*, Selasa 13 Desember 2005
- Harian Sumatera Ekspres, *SBY : KPK jangan ragu (Ambil alih kasus korupsi di Kepolisian dan Kejaksaan)*, tanggal 8 Maret 2006
- Harian Sumatera Ekspres, *Kuburan Pemberantasan Korupsi*, tanggal 22 Februari 2006

Jawa Pos, *Indonesia Tak Lagi Terkorup di Asia*, Rabu 14 Maret 2007

Internet

[Http://www.antikorupsi.org](http://www.antikorupsi.org), *Pengadilan masih milik korupstor*, diakses tanggal 2 Mei 2006

<http://www.inilah.com/news/read/politik/2009/12/02/198522/kpk-akibat-korupsi-negara-rugi-rp-689-miliar/>, diakses tanggal 7 Maret 2010

[Http://www.antikorupsi.org](http://www.antikorupsi.org), *Pengadilan masih milik Koruptor*, diakses tanggal 2 Mei 2006.

<http://www.solopos.com/2009/channel/nasional/kerugian-negara-capai-rp-689-miliar-akibat-korupsi-pengadaan-barang-jasa-9334>, diakses tanggal 7 Maret 2010

<http://news.okezone.com/read/2009/07/11/1/237851/hukuman-uang-pengganti-korupsi-dihapus-pemerintah>, diakses tanggal 8 Maret 2010