



PENERAPAN KEBIJAKAN BERUPA SURAT TELEGRAM KEPALA BADAN  
RESERSE KRIMINAL NOMOR ST/206/VII/2016 TENTANG  
PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA DALAM KONSEP DISKRESI YANG  
BERTENTANGAN DENGAN PASAL 4 UNDANG-UNDANG NOMOR 31  
TAHUN 1999 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Artikel Dikirim: 15-10-2021 Revisi: 21-10-2021 Diterima: 24-10-2021	Oleh :  <sup>1</sup> Irwanto, <sup>2</sup> Ellydar Chaidir, <sup>3</sup> Yusri Munaf, <sup>4</sup> M Musa  <sup>1</sup> Mahasiswa Program Pascasarjana Doktorat Ilmu Hukum Universitas Islam Riau <sup>2,3,4</sup> Program Pascasarjana Doktorat Ilmu Hukum Universitas Islam Riau <sup>1</sup> irwanto.tanjungmh@gmail.com, <sup>2</sup> ellydar@law.uir.ac.id <sup>3</sup> yusri.munaf@soc.uir.ac.id, <sup>4</sup> musa@law.uir.ac.id
---	--

### Abstraks

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana proses pengembalian kerugian keuangan negara dalam tahap penyidikan tindak pidana korupsi dan bagaimana prosedur Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Proses Pengadilan Tindak Pidana korupsi. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normative, maka dapat disimpulkan, bahwa: 1. Proses pengembalian kerugian negara dalam tindak pidana korupsi sudah jelas tercantum dalam beberapa peraturan perundang-undangan, lebih jelasnya tercantum dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. 2. Pengembalian kerugian negara dapat dilakukan melalui dua cara yaitu melalui instrumen pidana dan instrumen perdata. Tahap penyidikan menjadi salah satu tahapan penting dalam proses pengembalian kerugian negara. Pada tahap ini pengembalian kerugian negara dapat dilakukan oleh tersangka. Namun permasalahan muncul karena adanya misinterpretasi dari pihak jaksa maupun hakim yang menganggap pengembalian kerugian negara oleh tersangka dalam tahap penyidikan dapat mengurangi hukuman tersangka terkait dengan kejahatan yang dilakukannya. Perhitungan kerugian negara dalam tindak pidana korupsi digunakan beberapa pola perhitungan yaitu perhitungan kerugian total, kerugian total dengan penyesuaian, kerugian bersih (net loss). Dalam melakukan



perhitungan kerugian negara, diperlukan suatu kewenangan untuk mengakses dan mendapatkan data.

Kata Kunci : Pengembalian Kerugian; Keuangan Negara; Korupsi

### *Abstract*

*The purpose of this research is to find out how the process of recovering state financial losses is in the investigation stage of corruption and how the procedure for calculating state financial losses is in the Court Process of Corruption. By using normative juridical research methods, it can be concluded that: 1. The process of recovering state losses in corruption is clearly stated in several laws and regulations, more details are stated in Law Number 31 of 1999 in conjunction with Law Number 20 2001. 2. Restitution of state losses can be done in two ways, namely through criminal instruments and civil instruments. The investigation stage is one of the important stages in the process of recovering state losses. At this stage the return of state losses can be made by the suspect. However, problems arise because of misinterpretations from the prosecutors and judges who consider that the return of state losses by the suspect in the investigation stage can reduce the suspect's sentence related to the crime he committed. The calculation of state losses in corruption crimes uses several calculation patterns, namely the calculation of total losses, total losses with adjustments, and net losses. In calculating state losses, an authority is needed to access and obtain data.*

*Keywords : Return of losses; state finances; corruption.*

#### A. PENDAHULUAN

Dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, pemerintah Indonesia telah meletakkan landasan kebijakan yang kuat dalam usaha memerangi tindak pidana korupsi. Bahkan kebijakan tersebut tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Antara lain dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, nepotisme; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan





atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Pembendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Suatu tindak pidana korupsi tidak akan lepas dari uang yang menyangkut negara. Uang tersebut adalah milik negara yang diambil oleh para koruptor yang digunakan secara pribadi ataupun bersama-sama, maka uang yang seharusnya milik negara yang hilang harus dikembalikan lagi kepada negara, agar negara tidak mengalami kerugian, maka negara harus melakukan pengembalian kembali uang yang di ambil oleh para koruptor ke kas negara.

Pengembalian kerugian keuangan negara merupakan suatu prosedur penting untuk mengembalikan kerugian negara. Pengembalian tersebut dilakukan oleh instansi hukum terkait, salah satu instansi yang memiliki peranan penting yaitu kejaksaan. Hal tersebut juga tercantum dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tepatnya dalam Pasal 18.

Berdasarkan pendekatan *restorative justice* Surat Telegram Badan Reserse Kriminal Nomor ST/206/VII/2016 tentang Pengembalian Negara Dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi penegakan hukum yang dilakukan jika dalam proses lidik ada pengembalian kerugian Keuangan Negara ke kas Negara agar lidik tidak ditingkatkan ke tingkat sidik sehingga para oknum pejabat sadar dan mau mengembalikan kerugian Negara tersebut.

Dari STR Badan Reserse Kriminal Nomor ST/206/VII/2016 Tentang Pengembalian Kerugian Negara ini diperkuat dengan STR kabareskrim 206 tahun 2016 itu, kemudian dipertegas kembali STR Kapolri 3388 tahun 2018. Tujuan dari STR Kapolri 3388 tahun 2018 ini untuk menyelesaikan tindak pidana korupsi dan tujuan penerbitan surat telegram ini adalah untuk menjelaskan tentang tindakan yang harus dihindari guna mencegah korupsi dan prosedur penanganan laporan tindak pidana korupsi yang melibatkan pemerintah daerah serta permasalahan dana desa.

Di Indonesia pengembalian kerugian keuangan negara dalam kasus tindak pidana korupsi telah banyak terjadi seperti kasus yang telah dilakukan oleh mantan kepala dinas perhubungan kota ternate Drs. Sahid Ibrahim selaku mantan Kepala Dinas Perhubungan kota Ternate, yang sudah mencairkan dana yang berkaitan dengan pembelian satu unit bus pada Tahun 2007, yang seharusnya membeli satu unit bus yang baru, tetapi malah membeli bus yang kondisinya sudah second atau bisa





dikatakan sudah bekas pakai. Akibat tindak pidana korupsi tersebut kejaksanaan meminta pertanggung jawaban perbuatannya dan pengembalian kerugian negara yang telah dilakukan oleh mantan Kepala Dinas Perhubungan kota Pekanbaru.

## B. Literatur Review

Diskresi dalam Black Law Dictionary berasal dari bahasa Belanda "Discretionair" yang berarti kebijaksanaan dalam halnya memutuskan sesuatu tindakan tidak berdasarkan ketentuan – ketentuan peraturan, undang-undang atau hukum yang berlaku tetapi atas dasar kebijaksanaan, pertimbangan atau keadilan (Puspa; 1977, hl 91). Diskresi sering dirumuskan sebagai "Freiss Ermessen". Menurut kamus hukum yang disusun oleh J.C.T Simorangkir, diskresi diartikan sebagai "kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri".(Simorangkir; 2002, hl 38)

Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia diskresi yaitu kebebasan mengambil keputusan sendiri dalam setiap situasi yang dihadapi (KBBI; 2008, 334). Menurut Sofyan Lubis, diskresi adalah kebijakan dari pejabat yang intinya membolehkan pejabat publik melakukan sebuah kebijakan dimana undang-undang belum mengaturnya secara tegas, dengan syarat, yakni demi kepentingan umum, masih dalam batas wilayah kewenangannya, dan tidak melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Menurut pakar hukum Administrasi Negara Universitas Indonesia, Benyamin Hossein mendefinisikan diskresi yaitu kebebasan pejabat dalam mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri.

Berdasarkan pendapat diatas penulis menegaskan bahwa diskresi adalah kewenangan penyidik untuk melakukan tindakan negara sebelum putusan pengadilan. Putusan hukumannya dapat berdasarkan penilaiannya sendiri untuk menyelesaikan masalah pelanggaran hukum demi kepentingan umum.

Konsep mengenai diskresi penyidik terdapat dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, pada Pasal 18 ayat (1) dan (2), yaitu :

ayat 1 "Untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri."





ayat 2 “Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta kode etik profesi Kepolisian.” Rumusan kewenangan penyidik dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan kewenangan yang bersumber dari asas kewajiban umum penyidik yaitu suatu asas yang memberikan kewenangan kepada para penyidik untuk bertindak atau tidak bertindak menurut penilaiannya sendiri, dalam rangka kewajiban umumnya, yaitu menjaga dan menjamin ketertiban umum serta menegakkan hukum dan keadilan. Secara umum kewenangan ini dikenal sebagai diskresi penyidik yang keabsahannya didasarkan pada pertimbangan keperluannya untuk tugas kewajiban (*pflichtmassiges ermessen*).

Wewenang polisi untuk menyidik ini yang meliputi kebijaksanaan polisi (*politie beleid; police discretion*) sangat sulit, sebab mereka harus membuat pertimbangan suatu tindakan yang akan diambil dalam waktu yang sangat singkat pada penangkapan pertama suatu delik.(Hamzah; 2000 hl 79) Dalam bahasa Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2002 tersebut diskresi dirumuskan sebagai “dalam keadaan yang sangat perlu”. Penjelasan resmi dari Undang-Undang tersebut berbunyi, “yang dimaksud dengan,, bertindak menurut penilaiannya sendiri adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta resiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum” (Rahardjo; 2010 hl 103). Sedangkan rumusan dalam Pasal 18 Ayat (2) merupakan rambu-rambu bagi pelaksanaan diskresi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) yaitu selain asas keperluan, tindakan diskresi tetap harus sesuai dan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Perincian tugas-tugas Polisi seperti yang tercantum dalam undang-undang diatas membuktikan bahwa untuk mencapai dan memelihara ketertiban merupakan tugas pokok yang harus dilakukan oleh Polisi, tentunya pekerjaan tersebut hanya boleh dilaksanakan dengan mematuhi berbagai pembatasan tertentu. Salah satu dari pembatasan itu adalah hukum. Dalam hal ini Polisi oleh hukum ditugasi untuk



menciptakan dan memelihara ketertiban dalam kerangka hukum yang berlaku di masyarakat.

Di satu pihak memang benar bahwa hukum merupakan sarana pengendalian sosial, akan tetapi di lain pihak hukum mungkin juga berfungsi sebagai sarana untuk memperlancar proses interaksi sosial. Maka dari itu selain hukum sebagai sarana pengendalian sosial, hukum juga dapat mengatur dan menuntun kehidupan bersama secara umum.

Diskresi dibutuhkan dan dilakukan oleh Polisi karena ia bukan hanya aparat penegak hukum tetapi juga penjaga ketertiban yang bertugas mengusahakan kedamaian (peacekeeping) dan ketertiban (order maintance) (Rahardjo; 2007 hl 104). Peran polisi dalam penegakan hukum seolah-olah diibaratkan bahwa Polisi adalah hukum yang hidup, karena ditangan Polisi inilah tujuan-tujuan hukum untuk melindungi dan menciptakan keadaan yang aman di dalam masyarakat dapat diwujudkan. Melalui tangan Polisi inilah hal-hal yang bersifat falsafati dalam hukum dapat diwujudkan menjadi nyata, tetapi justru karena sifat pekerjaannya yang demikian itulah, Polisi banyak berhubungan dengan masyarakat dan menanggung resiko mendapatkan sorotan yang tajam pula dari masyarakat yang dilayaninya.

Tindakan diskresi secara umum, misalnya seperti yang diputuskan oleh petugas operasional di lapangan secara langsung pada saat itu juga dan tanpa meminta petunjuk atau keputusan dari atasannya ialah diskresi yang bersifat individual, yaitu dalam hal menghindari terjadinya penumpukan lalu lintas di suatu ruas jalan dan petugas kepolisian memberi isyarat untuk terus berjalan kepada pengemudi kendaraan meskipun saat itu lampu pengatur lalu lintas menunjukkan warna merah (Rahardjo; 2007 hl 104).

Adapun tindakan untuk mengesampingkan perkara, untuk melakukan penahanan atau tidak melakukan penahanan terhadap tersangka atau pelaku pelanggaran hukum, menghentikan proses penyidikan, bukan merupakan tindakan diskresi individual penegak hukum melainkan tindakan diskresi birokrasi sebab dalam pengambilan keputusan diskresi didasarkan atau berpedoman pada kebijaksanaan pimpinan dalam organisasi dan hal tersebut telah menjadi kesepakatan diantara pimpinan dan bawahannya atau dalam birokrasi tersebut. Hal ini tergantung bobot permasalahan yang dihadapi petugas.



Batasan tindakan diskresi ini didasarkan pada maksud kepentingan masyarakat, tujuan yang baik dari kepentingan masyarakat, tidak bertentangan dengan hak asasi manusia, dan adanya batasan hukum atau peraturan yang berlaku dan memberikan asas manfaat bagi masyarakat luas. Oleh karena itu diskresi sesungguhnya merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri.

### C. Metode Penelitian

Dilihat dari jenisnya maka penelitian ini dapat digolongkan kepada penelitian hukum normatif atau metode penelitian kepustakaan yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengkaji dan meneliti bahan-bahan pustaka berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (Soekanto, 2007; hlm 13-14).

Dilihat dari jenisnya maka penelitian ini dapat digolongkan kepada penelitian hukum normatif atau metode penelitian kepustakaan yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengkaji dan meneliti bahan-bahan pustaka berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (Soekanto, 2007; hlm 13-14).

### D. Pembahasan

#### Proses Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Dalam Tahap Penyidikan Tindak Pidana Korupsi

Salah satu pihak yang menyatakan adanya hubungan antara korupsi dan diskresi adalah Klitgaard (seorang peneliti tentang anti korupsi) yang menyatakan bahwa  $Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability$ , atau korupsi sama dengan monopoli ditambah dengan Diskresi dikurangi Akuntabilitas. Menurut Klitgard, seseorang cenderung untuk menemukan korupsi ketika sebuah organisasi atau seseorang memiliki monopoli atas barang dan jasa, memiliki keleluasaan (diskresi) untuk memutuskan siapa yang akan menerima dan berapa banyak orang yang akan mendapatkan barang dan jasa serta tidak akuntabel. Karenanya, menurut Klitgaard untuk memberantas korupsi harus dimulai dengan merancang sistem yang lebih baik, yaitu monopoli harus dikurangi atau diatur secara hati-hati, diskresi oleh pejabat harus diklarifikasi dan transparansi harus di tingkatkan. (Stephenson; 2021)

Diskresi atau yang dikenal dengan istilah *freies ermessen* berfungsi sebagai pelengkap asas legalitas dalam hukum administrasi negara. Sehingga kewenangan harus memiliki dasar peraturan perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan isinya ditentukan normanya oleh undang-undang sehingga pelaksanaannya menjadi





bersifat absolut. Namun kondisi negara kesejahteraan yang menuntut campur tangan pemerintah dalam berbagai sektor kegiatan sering kali tidak dapat diikuti oleh hukum atau aturan hukum yang ada belum mengatur secara jelas dan lengkap. Untuk itu pemerintah diberikan kewenangan berupa diskresi, yaitu suatu tindakan atau perbuatan administrasi negara yang bebas menilai dan mempertimbangkan situasi atau persoalan penting yang mendesak dan timbul secara tiba-tiba dimana pengaturan penyelesaiannya belum ada, sehingga pejabat pemerintahan terpaksa untuk bertindak secara cepat menyelesaikan permasalahan tersebut.

Menurut Marcus Lukman (Koentjoro; 2004, 44), persoalan-persoalan penting yang mendesak untuk digunakannya diskresi, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

- a) Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.
- b) Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada di luar rencana yang telah ditentukan.
- c) Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.
- d) Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.

Dengan adanya diskresi berarti sebagian kekuasaan yang dipegang oleh badan pembentuk undang-undang dipindahkan ke dalam tangan pemerintah/administrasi negara, sebagai badan eksekutif. Jadi supremasi badan legislatif diganti oleh supremasi badan eksekutif. (Darumurti; 2016, hl 30) Hal tersebut dikarenakan administrasi negara dianggap telah melakukan penyelesaian masalah tanpa harus menunggu perubahan undang-undang dari badan legislatif. meskipun demikian tindakan-tindakan tersebut harus dipertanggungjawabkan baik secara hukum maupun secara moral. (Darumurti; 2016, hl 81 - 82)

Pada konteks inilah sering terjadi perdebatan dalam ranah hukum administrasi negara dan hukum pidana. Hukum administrasi negara memandang sebuah diskresi sebagai sebuah kewenangan dan tindakan yang sah sedangkan dalam hukum pidana





diskresi diidentikkan dengan penyalahgunaan wewenang karena sifat diskresi sebagai sebuah kewenangan bebas yang batasan-batasannya tidak terukur secara jelas sehingga membuat aparat penegak hukum menggunakan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi untuk membawa diskresi ke ranah hukum pidana. Padahal sebagai sebuah tindakan yang sah, diskresi tidak dapat dikualifikasikan sebagai tindakan melawan hukum, kecuali apabila dapat dibuktikan bahwa tindakan diskresi tersebut merupakan sebuah praktik penyalahgunaan kewenangan. Sebagaimana telah dijelaskan dalam sub bahasan di atas, bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan sebuah kondisi bilamana suatu wewenang oleh pejabat administrasi negara digunakan untuk tujuan yang bertentangan dengan atau menyimpang dari apa yang ditetapkan oleh undang-undang yang bersangkutan apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi maka tujuan yang bertentangan atau menyimpang ini mudah untuk dikualifikasikan sebagai menyalahgunakan wewenang maupun (berpotensi) merugikan keuangan negara.

Sementara dalam konteks diskresi, dasar substansial dari kewenangan diskresi adalah kepentingan umum atau kemaslahatan masyarakat (public good). Sejalan dengan konsep tersebut maka penilaian apakah telah terjadi penyalahgunaan kewenangan dalam tindakan diskresi dapat dilakukan lebih operasional. Kemaslahatan masyarakat pada hakikatnya adalah tujuan sah dari kekuasaan diskresi. Sehingga, apakah melalui tindakan diskresi pemerintah maka kemaslahatan masyarakat terlayani atau tidak adalah fakta objektif untuk menentukan apakah telah terjadi penyalahgunaan kewenangan dalam tindakan diskresi atau tidak (Darumurti; 2016, hl 126).

Kepentingan umum atau kemaslahatan masyarakat sebagai tujuan diskresi juga dianut dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam Pasal 22 ayat (2) telah mengatur tujuan dari tindakan diskresi secara eksplisit, yakni meliputi :

- a) Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b) Mengisi kekosongan hukum;
- c) Memberikan kepastian hukum; dan
- d) Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum

Uraian tersebut kemudian menjelaskan bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan sebuah parameter untuk melakukan pembatasan terhadap gerak bebas



pemerintah dalam melakukan diskresi sehingga dapat teridentifikasi secara jelas apabila terjadi tindak pidana korupsi.

Di dalam melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, Indonesia telah mengeluarkan 3 (tiga) peraturan perundang-undangan mengenai tindak pidana korupsi yaitu Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.

Dari ketiga peraturan perundang-undangan tersebut, semua sudah mengatur tentang kerugian keuangan negara terhadap terdakwa tindak pidana korupsi, yang tercantum dalam Pasal 4 Undang-Undang Tindak pidana Korupsi. Adapun dalam praktek di pengadilan tindak pidana korupsi penggunaan terminologi kerugian negara diinterpretasikan atau dianalogikan sama dengan kerugian keuangan negara (Makawimbang; 2014, hl 19).

Salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi ialah adanya kerugian keuangan negara. Terhadap kerugian keuangan negara ini membuat Undang-Undang Korupsi baik yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 maupun yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 menetapkan kebijakan bahwa kerugian keuangan negara itu harus dikembalikan atau diganti oleh pelaku korupsi (Asset Recovery).

Berkaitan dengan pengaturan pengembalian aset atau kerugian keuangan negara tersebut di atas, pemerintah Indonesia telah menerbitkan atau membuat berbagai peraturan yang dapat dijadikan sebagai dasar atau landasan dalam Proses dan upaya pemerintah untuk mengembalikan kerugian keuangan negara sebagai akibat dari tindak pidana korupsi (Nashriana; 2000, 22).

Upaya-upaya dimaksud diatur dalam :

- a. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Korupsi)
- b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption (Konvensi Anti Korupsi)



- c. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (UU TPPU)
- d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana

Menurut Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, pengembalian kerugian keuangan negara dapat dilakukan melalui dua Penanganan hukum yaitu penanganan secara pidana dan perdata. Penanganan secara pidana dilakukan oleh penyidik dengan menyita harta benda milik pelaku yang sebelumnya telah diputus pengadilan dengan putusan pidana tambahan berupa uang pengganti kerugian keuangan negara oleh hakim. Dan selanjutnya oleh penuntut umum dituntut agar dirampas oleh hakim. [Sementara penanganan secara perdata (melalui Pasal 32, 33, 34) Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 dan Pasal 38 C Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001, yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) atau instansi yang dirugikan. (Nashriana; 2000, 23).

Upaya pengembalian kerugian keuangan negara yang menggunakan penanganan secara 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), kecuali jika ia mampu membuktikan bahwa dirinya tidak melakukan tindak pidana korupsi dan tidak menimbulkan kerugian keuangan negara (Nashriana; 2000, 24).

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 dilihat dalam Pasal 32, lebih lanjut disebutkan:

- 1) Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak dapat cukup bukti sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik akan menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan kepada jaksa pengacara negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.
- 2) Putusan bebas dalam perkara tindak pidana korupsi tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara. Sedangkan Pasal 33, lebih lanjut disebutkan dalam hak tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada jaksa pengacara negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata kepada ahli warisnya.

Dan Pasal 34, lebih lanjut disebutkan dalam hal terdakwa meninggal dunia pada tahap pemeriksaan disidang pengadilan, sedangkan secara nyata ada kerugian keuangan negara, maka penuntut umum segera menyerahkan salinan berkas berita acara sidang tersebut kepada jaksa pengacara negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 terdapat rumusan "secara nyata telah ada kerugian negara" (Nashriana; 2000, 24).

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 Publik". 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".





Sistem 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 sidang 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 diterima (Nashriana; 2000, 25). 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 Undang-Undang Nomor 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" 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. (Nashriana; 2000, 25). Di samping itu sebagaimana pengamatan umum bahwa Putusan Hakim perdata sulit diduga (*unpredictable*) yaitu, Pengaturan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption (Konvensi Anti Korupsi), Konvensi Anti Korupsi (KAK).



Peraturan tersebut 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); sistem pengembalian 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) aset 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. (Nashriana; 2000, 27). Antara lain, karena perbedaan sistem hukum di negara-negara, kemauan politik negara-negara penerima asset hasil tindak pidana korupsi.

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. 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 mengidenifikasi 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 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 untuk selamanya berdasarkan penetapan pengadilan atau otoritas lain yang berkompentensi dan Keempat, pengembalian dan penyerahan aset kepada korban. (Nashriana; 2000, 29).

Pengembalian aset secara tidak langsung diatur dalam Ketentuan Pasal 54 dan Pasal 55 KAK 2003 dimana system pengembalian aset tersebut dilakukan melalui proses kerjasama internasional atau kerjasama untuk melakukan penyitaan. Pengaturan berdasarkan Undang-Undang 15 Tahun 2002 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (UU TPPU).

Pencucian uang (money laundering) 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 atau obat bius, illegal logging, dan tindak pidana lain sebagai kejahatan asal (predicate crime/predicate offence) 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. (Nashriana; 2000, 30).

Dalam Konsideran Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 dirumuskan 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; 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. 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 Undang-Undang ini, dapat terumus di dalam Pasal 1 butir 5 (Perampasan); butir 6 (Pemblokiran); dan butir 7 (Hasil Tindak Pidana). (Nashriana; 2000, 32).

Berdasarkan peraturan yang mengatur tentang proses pengembalian kerugian keuangan negara, Kejaksaan Republik Indonesia adalah salah satu penegak hukum



selaku penyidik dalam kasus tindak pidana korupsi, adapun wewenang kejaksaan sendiri yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yaitu:

- a) Melakukan penuntutan
- b) Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- c) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan pidana bersyarat
- d) Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang (Korupsi dan HAM berat)
- e) Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik (Efendy; 2012, hl 5).

Berdasarkan tugas kejaksaan selaku penyidik dalam kasus tindak pidana korupsi, kejaksaan sendiri memang tidak ada undang-undang yang mengatur bahwa kejaksaan bisa melakukan perhitungan kerugian keuangan negara maupun ada peraturan yang melarang kejaksaan melakukan perhitungan kerugian keuangan negara, tetapi dalam prakteknya kejaksaan bisa saja menghitung kerugian keuangan negara apabila bisa dihitung atau kalau tidak kejaksaan bisa meminta bantuan dari akuntan yang mempunyai keahlian tersebut.

Pengembalian kerugian keuangan negara dapat dilakukan berdasarkan dua pelaksanaan yaitu pengembalian melalui peradilan dan pengembalian tanpa melalui peradilan. Yang dilakukan di luar pengadilan itu merupakan sanksi atau hukuman, melainkan hanya bersifat mengganti atas kerugian negara dan melalui peradilan merupakan sanksi atau hukuman berupa denda yang dijatuhkan oleh penegak hukum.

Tanpa melalui peradilan lebih cepat prosesnya karena tidak mengenal upaya hukum, banding, kasasi, peninjau. Melalui peradilan dapat menggunakan instrumen hukum sebagai upaya untuk mengembalikan kerugian negara, melalui peradilan prosesnya memakan waktu cukup lama karena dapat dilakukan upaya-upaya hukum sebagai upaya mengembalikan kerugian negara. Apabila upaya melalui peradilan dan tanpa peradilan melalui memiliki prosedur yang berbeda prosedur yang berbeda, apabila kerugian yang dikembalikan hanya pengganti dalam kerugian negara. Apabila kerugian yang dikembalikan berupa denda yang dijatuhkan oleh pengadilan atau







BPK.(Amelia; 2021) Dalam melakukan proses pengembalian kerugian keuangan negara Penegak hukum sangat berperan penting agar supaya pengembalian itu dapat dikembalikan kerugian negara secara optimal dan secara penuh baik dalam pengadilan maupun diluar pengadilan, hal tersebut dapat terlaksana asalkan para penegak hukum seperti diharuskan menggunakan asas diskresi agar supaya, upaya hukum yang dikenakan dapat berjalan dengan baik dan pelaku/terdakwa tindak pidana korupsi dapat mengembalikan kerugian negara secara penuh, dan mendapat hukuman yang setimpal dari perbuatan yang dilakukan.

Berdasarkan kewenangan kejaksaan dalam melakukan penyidikan, pengembalian kerugian keuangan negara sering dilakukan oleh para terdakwa tindak pidana korupsi pada tahap penyidikan, dan terdakwa tindak pidana korupsi sering melakukan hal tersebut agar supaya putusan pengadilan dapat berubah atau dapat meringankan dan atau paling diharapkan yaitu putusan bebas dari segala tuntutan hukum. Padahal secara jelas Pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak pidana korupsi, Didalam penjelasan Pasal 4 mengatakan bahwa pengembalian kerugian negara hanya faktor meringankan saja bukan menghapus tindak pidana pelaku. Dan diwaktu terdakwa memulangkan kerugian negara maka di situ sudah jelas ada unsur kesengajaan.

Di dalam prakteknya terdakwa yang mengembalikan kerugian negara dan tidak mengembalikan kerugian negara sebelum putusan pengadilan memang dapat perlakuan yang sama dimuka pengadilan dan hukum tetapi dalam putusan pengadilan itu sendiri dapat berbeda, dikembalikan kerugian berkurang sedangkan yang tidak mengembalikan kerugian negara putusannya bisa sama dengan tuntutan yang dituntut jaksa penuntut umum.

Pengembalian kerugian keuangan negara pada tahap penyidikan dikejaksaan dapat mengikuti prosedur yaitu dibuatkan berita acara oleh penyidik kejaksaan untuk pengembalian kerugian keuangan negara, dan kerugian negara dalam hal ini keuangan negara dikembalikan ke kas Daerah atau Negara. Pengembalian tersebut dapat melalui Bank Rakyat Indonesia, BNI, Bank Mandiri, Bank Indonesia, Dan bisa juga dari kantor pos.

Lahirnya Kebijakan Berupa Surat Telegram Kepala Badan Reserse Kriminal Nomor St/206/Vii/2016 Tentang Pengembalian Kerugian Negara Dalam Konsep Diskresi Yang Bertentangan Dengan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi





Diskresi atau kebijakan hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang. Pejabat pemerintahan dalam pengambilan diskresi diharapkan tetap selaras atau sesuai dengan tujuan akhir yang sudah ditetapkan dan harus ada *conditio sine quo non* yang mendasari diskresi yang dilakukan. *Conditio sine qua non* itu setidaknya adalah ketiadaan dan/atau ketidakjelasan suatu peraturan yang akan digunakan untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan kegentingan dan memaksa.

Diskresi pada tataran pelaksanaan haruslah sesuai dengan aturan main peraturan perundang-undangan. Ukuran diskresi menurut asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasar pada ketentuan peraturan perundang-undangan, di antaranya: adanya kejujuran (*fair-play*), kecermatan (*zorgvuldigheid*), kemurnian dalam tujuan (*zuiverheid van oogmerk*), keseimbangan (*evenwichtigheid*), kepastian hukum (*rechts zekerheid*).

Secara spesifik, ruang lingkup diskresi sesuai dengan Pasal 23 UU Administrasi Pemerintahan, adalah:

- a. berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan /atau Tindakan;
- b. karena peraturan perundang undangan tidak memberikan aturan;
- c. karena peraturan perundang undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.
- e. Pasal 24 UU Administrasi Pemerintahan juga mensyaratkan agar diskresi:
- f. sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- g. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. sesuai dengan Asas asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
- i. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- j. tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- k. dilakukan dengan iktikad baik

UU Administrasi Pemerintahan memberikan penafsiran yang konkrit, berdasarkan pengertian diskresi itu sendiri, mengenai kapan suatu diskresi dapat digunakan. Berdasarkan penjelasan Pasal 23 huruf a UU Administrasi Pemerintahan, dijelaskan bahwa pilihan keputusan dan/atau tindakan pejabat publik dicirikan dengan



kata dapat, boleh, atau diberikan kewenangan, berhak, seharusnya, diharapkan, dan kata-kata lain yang sejenis dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud pilihan keputusan dan/atau tindakan adalah respon atau sikap pejabat publik dalam melaksanakan atau tidak melaksanakan administrasi pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebagai bentuk kewenangan yang diberikan oleh hukum, tindakan diskresi pemerintah adalah tindakan yang absah (*rechtmatig*).

Meskipun, adakalanya tindakan tersebut menyimpang atau tidak sesuai dengan undang-undang atau legislasi. Dalam kondisi demikian, diskresi tidak serta merta dapat dikualifikasikan sebagai tindakan melawan hukum. Diskresi baru dapat dipandang sebagai tindakan melawan hukum manakala dapat dibuktikan bahwa tindakan diskresi tersebut merupakan praktek dari penyalahgunaan kewenangan.

Diskresi pejabat publik atas alasan peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas dapat dipraktikkan apabila terdapat peraturan perundang-undangan masih membutuhkan penjelasan lebih lanjut, peraturan yang tumpang tindih, dan peraturan yang membutuhkan peraturan pelaksanaan, tetapi belum dibuat. Oleh karena itu, diskresi kewenangan diberikan untuk membuat kebijakan. Tujuannya adalah agar pejabat publik tidak menolak hal tertentu dengan alasan tidak ada undang-undang yang mengaturnya, walaupun tindakan pemerintah seharusnya berdasarkan undang-undang. Sebab, dalam urusan pemerintah, tidak pada setiap urusan ada undang-undang sehingga diberikanlah kewenangan diskresi kepada pejabat publik tersebut.

Tindak Pidana atau Kejahatan merupakan fenomena kehidupan manusia dan masyarakat, oleh karena itu tidak dapat dilepaskan dari ruang dan waktu. Kejahatan adalah masalah manusia yang berupa kenyataan sosial, yang sebab musababnya kurang dipahami. Hal ini terjadi dimana saja dan kapan saja dalam pergaulan hidup. Naik turunnya angka kejahatan tergantung pada keadaan masyarakat, keadaan politik, ekonomi, kebudayaan dan lain sebagainya. Berhadapan dengan suatu gejala yang luas dan mendalam, yang bersarang sebagai penyakit dalam tubuh masyarakat, sehingga membahayakan kehidupan setidaknya-tidaknya menimbulkan kerugian. (Prodjohamidjojo; 1997, hl 2)

Selain itu salah satu penyebab merajalelanya tindak pidana korupsi adalah sisi penegakan hukum Law Enforcement yang belum efektif. Sudah terdapat konsep ideal dalam pemberantasan tindak pidana korupsi mulai dari asas sampai norma, tetapi pada





kenyataannya korupsi tetap marak terjadi. Salah satu yang perlu dikedepankan dalam penegakan hukum adalah adanya asas yang menjadi dasar dalam penindakan tindak pidana korupsi. Salah satunya adalah asas Equality before the law kesamaan di hadapan hukum. Asas ini jelas mengamanatkan bahwa setiap warga Negara apapun statusnya memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum. Tidak ada satupun yang kebal hukum, artinya setiap orang atau subjek hukum yang melakukan pelanggaran atau kejahatan harus ditindak atau diproses secara hukum. Taat asas merupakan hal yang penting dalam penegakan hukum apalagi dalam konteks pemberantasan tindak pidana korupsi yang dipandang sebagai kejahatan luar biasa (Extra ordinary crime).

Pemberantasan korupsi dari sisi penegakan hukum tentu sangat erat kaitannya dengan prosedur penanganan kasus korupsi. Bagaimana penerapan hukum formil dalam hal ini yang dimaksud adalah implementasi hukum acara pidana khusus untuk penanganan tindak pidana korupsi. Mulai dari proses penyelidikan sampai pada tahap penyidikan, namun yang akan diketengahkan pada kajian ini adalah tahapan pada proses penyidikan. Proses penyidikan bisa menjadi parameter bagaimana implementasi asas kesamaan di hadapan hukum (Equality before the law) dengan mengamati bagaimana perlakuan terhadap para pelaku tindak pidana korupsi. Idealnya adalah bahwa tidak boleh ada pelaku tindak pidana korupsi yang mendapat perlakuan istimewa, walaupun yang diperbolehkan adalah pembedaan (Distinction) dengan alasan tertentu yang secara yuridis diperbolehkan, bukan (Discrimination) pembedaan atas dasar hal-hal yang sifatnya primordial. (Hamzah; 1991, hl 7)

Sedangkan perbuatan korupsi lainnya (Pasal 3) dibedakan menjadi dua macam yakni sebagai berikut:

- 1) Perbuatan seseorang yang dengan atau karena melakukan perbuatan yang melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan Negara atau daerah atau merugikan keuangan suatu badan yang menerima bantuan dari keuangan Negara atau daerah atau badan hukum lain yang mempergunakan modal dan kelonggaran- kelonggaran dari masyarakat.
- 2) Perbuatan seseorang, yang dengan atau karena melakukan perbuatan melakwan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan dan yang dilakukan dengan menyalahgunakan jabatan atau kedudukan.



Perbuatan korupsi pada intinya adalah perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan Negara, keuangan daerah atau keuangan badan yang memperoleh bantuan Negara. Oleh karena hukumnya bersifat perdata, tidak mengancam dan tidak dijatuhi pidana, maka untuk mengembalikan kerugian Negara, dilakukan oleh Badan Koordinasi Pemilik Harta Benda (BKPHB). Upaya BKPHB menyita dan merampas harta benda pembuat perbuatan yang melawan hukum (Pasal 12) dan mengajukan gugatan perdata ke pengadilan Tinggi (Pasal 18 ayat 1). Selanjutnya Pengadilan Tinggi (PT) dapat menjatuhkan putusan dengan menghukum pembuat dengan merampok harta benda yang diperoleh dari korupsi tersebut (Pasal 25 ayat 1).

Sebelumnya tindak pidana korupsi lainnya diatur dalam Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pengusutan, Penuntutan Dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Undang-undang Nomor 24/Prp/1960 berlaku sampai tahun 1971, setelah diundangkannya undang-undang pengganti yakni Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 pada tanggal 29 Maret 1971. Baik pada waktu berlakunya Undang-undang Nomor 24/Prp/1960 di era orde lama maupun pada waktu berlakunya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 pada era Orde baru, kedua pemerintahan ternyata juga tidak mampu berbuat banyak dalam memberantas korupsi di Indonesia. Kini telah lahir Orde reformasi yang tampaknya sama seperti Orde Baru, yang juga tidak dapat berbuat banyak dalam mengurangi korupsi yang menggerogoti Negara. Selain itu juga selalu menyalahkan perangkat hukumnya (UU). Kata mereka undang-undangnya yang tidak sempurna, tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Pernyataan tersebut sering digunakan sebagai alasan penyebab ketidakmampuan pemerintah dalam memberantas korupsi di Indonesia. Oleh karena itu, dalam Tahun 1999 yang lalu diundangkanlah undang-undang yang dianggap lebih baik, yakni Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Polri dalam melaksanakan tugas di bidang penegakan hukum pidana pada dasarnya berdiri diantara dua kepentingan yaitu kepentingan yang selaras dengan tujuan sosial dan memenuhi tujuan hukum yakni terciptanya kepastian hukum. Hukum dalam konteks ketertiban masyarakat mensyaratkan bahwa hukum tidak hanya sebagai sarana untuk mencapai kepastian namun harus memperhatikan ketertiban di tengah-tengah masyarakat.



Penerapan konsep restorative justice dalam sistem penyidikan pada bidang Reserse saat ini mengalami beberapa kendala antara lain: (Chazawi ; 2017, 345)

- 1) Kewenangan penyidikan yang diberikan KUHP adalah kewenangan untuk membuktikan suatu tindak pidana dan menemukan tersangka yang harus dipertanggungjawabkan di depan persidangan. KUHP tidak memberikan kewenangan penyidik untuk menghentikan perkara apabila terpenuhi unsur pidana sebagaimana hasil penyidikan.
- 2) Dalam KUHP penyidik diberi kewenangan untuk menghentikan penyidikan dengan pertimbangan bukan tindak pidana, tidak cukup bukti sebagai tindak pidana, dan demi hukum. Namun KUHP tidak memberikan kewenangan kepada penyidik untuk menyelesaikan perkara diluar sidang peradilan atau mengesampingkan perkara karena pertimbangan tertentu.
- 3) KUHP mengatur tentang pencabutan laporan atau pengaduan hanya terhadap kasus tertentu yaitu yang merupakan delik aduan. Sehingga penyidik secara yuridis formal kecuali pada delik aduan harus meneruskan kepada Jaksa Penuntut Umum terhadap kasus-kasus yang berdasarkan penyidikan terbukti sebagai tindak pidana. Sementara dalam perkembangan kriminalitas para pihak lebih menghendaki penyelesaian perkara diluar peradilan meskipun pada kasus yang tergolong dalam delik murni/ bukan delik aduan.

Polri dalam melaksanakan proses penyidikan tentunya lebih mengedepankan penegakan hukum secara yuridis formal untuk meminta pertanggungjawaban pelaku berdasarkan asas kesalahan (Geen Straf Zonder Schuld) (Andrianto; 2012, hl 3) daripada pendekatan solutif dengan pendekatan restorative justice. Berdasarkan Undang-Undang Kepolisian yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 telah dikenal konsep diluar yuridis formal bagi institusi Polri dalam melaksanakan tugas antara lain Polri berwenang untuk melakukan tindakan lain yang ditujukan dalam rangka penciptaan pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat serta keamanan dalam negeri. (Andrianto; 2012, hl 8)

Ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia mensyaratkan adanya konsep penyelesaian tindak pidana dengan mengenyampingkan proses pidana demi kepentingan Harkamtibmas dan kepentingan umum melalui konsep restorative justice. Dan ini



merupakan landasan yuridis adanya Surat Telegram Badan Reserse Kriminal Nomor ST/206/VI/2016 tentang Pengembalian Negara.

Salah satu bentuk pendekatan restorative justice Surat Telegram Badan Reserse Kriminal Nomor ST/206/VI/2016 tentang Pengembalian Negara dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi refensi (dasar):

1. Arahan Presiden Republik Indonesia kepada Para Kapolda dan Kajati di Istana Negara pada hari selasa tanggal 19 Juli 2016
2. Arahan Kapolri kepada para Kapolda dan PJU Mabes POLRI pada acara Vidio Conference pada hari selasa 19 Juli 2016

Dalam upaya pencegahan : (Surtel; 2016)

1. Setiap aduan delik aduan masyarakat yang diterima dari masyarakat/ kelompok masyarakat/ LSM masyarakat agar dilaksanakan konfirmasi dengan Badan Pemeriksa Keuangan RI( BPK RI) / Badan Pemeriksa Keuangan Propinsi (BPKP) untuk memastikan delik aduan masyarakat dimaksud sudah dilaksanakan pemeriksaan keuangan oleh BPK RI sesuai dengan kewenangannya dan memastikan apakah rekomendasi laporan pemeriksaan dimaksud telah ditindaklanjuti atau belum.
2. Jika rekomendasi laporan silang pemeriksaan delik aduan masyarakat telah ditindaklanjuti, maka delik aduan masyarakat sidik perlu ditangani oleh penyidik dan penyidik menyampaikan tindak lanjut tersebut kepada pelapor.
3. Jika rekomendasi BPK RI atas laporan silang pemeriksaan keuangan selama 60 hari tidak ditindaklanjuti maka sesuai Pasal 8 ayat (3) dan (4) serta Pasal 10 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK RI , maka penyidik berkoordinasi untuk dilakukan audit investigasi sebagai dasar dilakukannya lidik.
4. Senantiasa mengedepankan fungsi Aparat Pengawas Internal Pemerintah dan ditingkat Kementerian, Lembaga Pemprov, Pemda guna memperoleh tindak lanjut atas temuan BPK RI yang mengakibatkan timbulnya kerugian keuangan Negara, prioritas pengembalian kerugian keuangan Negara yang terjadi.

Penegakan hukumnya : (Surtel; 2016)

1. Jika dalam proses lidik ada pengembalian kerugian Keuangan Negara ke kas Negara agar lidik tidak ditingkatkan ke tingkat sidik.
2. Ekpose hasil lidik yang ditingkatkan ke tingkat sidik yang melibatkan kepala daerah atau pejabat lain yang terkait dengan proyek strategis nasional dilaksanakan oleh kabareskrim POLRI



3. Dalam proses sidik fokus pada aktor intelektual perbuatan koruptif sebagai subjek hukum.
4. Dalam penegakan hukum Tindak Pidana Korupsi tidak mengenal target yang hanya mengejar kuantitas namun diupayakan adanya peningkatan kualitas baik terhadap subjek pelaku tindak pidana korupsi maupun besaran nilai kerugian keuangan Negara yang terjadi.
5. Ekpose penanganan perkara tindak pidana korupsi dilaksanakan setelah perkaranya dinyatakan P21 oleh Jaksa Penuntut Umum.
6. Prioritaskan seluruh tindak pidana korupsi yang menjadi utang perkara (carry over) tahun-tahun sebelumnya.
7. Dalam penanganan delik aduan masyarakat, Lidik dan sidik tidak dengan cara-cara koruptif atau transnasional.

Berdasarkan pendekatan restorative justice Surat Telegram Badan Reserse Kriminal Nomor ST/206/VII/2016 tentang Pengembalian Negara Dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi penegakan hukum yang dilakukan jika dalam proses lidik ada pengembalian kerugian Keuangan Negara ke kas Negara agar lidik tidak ditingkatkan ke tingkat sidik sehingga para oknum pejabat sadar dan mau mengembalikan kerugian Negara tersebut.

Pada dasarnya tindak Pidana Korupsi diatur oleh Pasal 2, 3 dan 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:

#### Pasal 2

- 1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).
- 2) Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.

#### Pasal 3

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, 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 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

#### Pasal 4

Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.

Sebagai salah satu jenis kejahatan, korupsi memiliki karakteristik tersendiri dibandingkan dengan jenis kejahatan yang lain. Salah satu karakteristik tindak pidana korupsi adalah bahwa korupsi tergolong tindak pidana yang selalu berkorelasi dengan uang dan kekuasaan. Pelakunya biasanya memiliki kekuasaan, baik itu politik, ekonomi, birokrasi, hukum maupun kekuasaan yang lain. Karena memiliki kekuasaan, maka pelakunya biasanya termasuk orang-orang yang dikenal oleh public atau politically Exposed Person (PED). (Prasetyo dkk; 2013, hl 4)

Di sisi lain, apapun jenis tindak pidana korupsinya, entah itu korupsi berupa penyalahgunaan kekuasaan, korupsi berupa perbuatan melawan hukum, korupsi penyuaipan baik pemberi maupun penerima, maka ujung-ujungnya akan berakhir pada persoalan uang. Dengan kekhususan karakteristik kejahatan korupsi, selalu berkorelasi dengan uang dan kekuasaan tersebut, maka upaya pengungkapannya juga memerlukan teknik tersendiri.

Secara umum pengungkapan kejahatan korupsi tidak berbeda jauh dengan pengungkapan kejahatan yang lain, namun demikian sejalan dengan kekhususan karakteristik dari tindak pidana korupsi itu, membawa pada pendekatan yang khas dalam pengungkapannya. Upaya untuk mengungkap kejahatan biasanya dikenal dengan istilah investigasi, atau dengan bahasa lain berupa penyelidikan. Namun demikian nampaknya ada bias pemahaman sejalan dengan lahirnya KUHAP, dimana KUHAP mengintroduksi istilah baru yang seolah-olah membedakan antara apa yang disebut dengan penyelidikan dan penyidikan. Sehingga kemudian istilah investigasi lebih diartikan penyidikan, sedangkan pre-investigasi sebagai penyelidikan. (Kristiana; 2018, hl 2)

Ada kesenjangan pemahaman dalam referensi hukum antara investigasi yang seharusnya diartikan sebagai penyelidikan namun karena KUHAP memisahkan antara





fungsi penyelidikan dan penyidikan, maka dalam penelitian ini, akan mengikuti pola hukum positif, dimana investigasi itu berbagi menjadi dua yaitu penyelidikan dan penyidikan. Penyelidikan belum bersifat projustisia sedangkan penyidikan sudah bersifat projustisia dengan sengala konsekuensi hukumnya.

Sejalan dengan karakteristik kekhususan kejahatan korupsi dibandingkan dengan kejahatan yang lain, maka buku ini akan membahas bagaimana teknik investigasi yang dielaborasi menjadi tehnik penyelidikan dan tehnik penyidikan terhadap tindak pidana korupsi.

Praktek sering dijumpai korupsi menjadi salah satu kejahatan asal atau predicate crime dari tindak pidana pencucian uang. Persoalan tehnik penyelidikan, penyidikan tindak pidana korupsi maupun pencucian uang saja, tetapi juga dilengkapi dengan tehnik pemberkasan hasil penyidikan supaya menjadi berkas yang memenuhi syarat baik formal maupun sehingga siap untuk disidangkan oleh Jaksa Penuntut Umum ke Pengadilan.

Jika dilihat dari ketiga pasal yang ada pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terutama Pasal 4. Ada pertentangan yang sangat jelas dengan dikeluarkan Surat Telegram Kepala Badan Reserse Kriminal Nomor ST/206/VII/2016 Tentang Pengembalian Kerugian Negara dan juga ditemukan adanya pertentangan teori Equality before The law bahwa setiap orang sama dihadapan hukum hal ini dilihat bahwa ada pengecualian pada perkara yang dilakukan ditingkat Kementerian, Lembaga Pemprov, Pemda jika dikembalikan kerugian Negara maka bebas atau diseleikan di Kepolisian saja tanpa dikaitkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dan hal ini merupakan landasan sosiologis dari kebijakan POLRI dalam bentuk Surat Telegram Badan Reserse Kriminal Nomor ST/206/VII/2016 tentang Pengembalian Negara.

Surat Telegram Kepala Badan Reserse Kriminal Nomor ST/206/VII/2016 Tentang Pengembalian Kerugian Negara dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 ini menekankan bahwa penyelesaian tindak pidana korupsi apabila dikembalikan kerugian Negara khusus untuk pada perkara yang dilakukan ditingkat Kementerian, Lembaga Pemprov, Pemda jika dikembalikan kerugian Negara maka hanya di selesaikan oleh pihak Kepolisian hal ini merupakan bentuk tuntutan masyarakat yang ingin perubahan pada jaman sekarang ini akibatnya pemerintah mengambil kebijakan cepat untuk menyelesaikan pengembalian uang Negara. Sesuai dengan filsafat Roscoe





Pound memiliki pendapat mengenai hukum yang menitik beratkan hukum pada kedisiplinan dengan teorinya yaitu: "*Law as a tools of social engineering*" (bahwa hukum adalah alat untuk memperbaharui atau merekayasa masyarakat). Untuk dapat memenuhi peranannya, Roscoe Pound lalu membuat penggolongan atas kepentingan-kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum itu sendiri, yaitu kepentingan umum (public interest), kepentingan masyarakat (social interest), dan kepentingan pribadi (private interest). Kepentingan umum (public interest) meliputi kepentingan negara sebagai badan hukum dan penjaga kepentingan masyarakat. Kepentingan masyarakat (social interest) meliputi kepentingan akan kedamaian dan ketertiban; perlindungan lembaga-lembaga sosial; pencegahan kemerosotan akhlak; pencegahan pelanggaran hak; dan kesejahteraan sosial. Kepentingan pribadi (private interest) meliputi kepentingan individu, keluarga, dan hak milik. (Raharjo; 2006, hl 206)

*Law as a tools of social engineering* merupakan teori yang dikemukakan oleh Roscoe Pound, yang berarti hukum sebagai alat pembaharuan dalam masyarakat, dalam istilah ini hukum diharapkan dapat berperan merubah nilai-nilai sosial dalam masyarakat. Dengan disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia, konsepsi "*law as a tools of social engineering*" yang merupakan inti pemikiran dari aliran pragmatic legal realism itu, oleh Mochtar Kusumaatmadja kemudian dikembangkan di Indonesia.

Menurut pendapat Mochtar Kusumaatmadja (1990; hl 10), konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat Indonesia lebih luas jangkauan dan ruang lingkupnya daripada di Amerika Serikat tempat kelahirannya, alasannya oleh karena lebih menonjolnya perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia (walau yurisprudensi memegang peranan pula) dan ditolaknya aplikasi mekanisme daripada konsepsi tersebut yang digambarkan akan mengakibatkan hasil yang sama daripada penerapan paham legisme yang banyak ditentang di Indonesia.

Bahwa salah satu unsur dari tindak pidana korupsi adalah dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Korupsi, artinya kerugian negara itu harus dikembalikan atau diganti oleh pelaku korupsi. Sedangkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Korupsi menyebutkan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan unsur pidananya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Dengan demikian pengembalian kerugian negara hanya merupakan salah satu alasan meringankan hukuman saja.



Dalam prakteknya, memang tidak mudah menyita aset koruptor, karena korupsi umumnya dilakukan oleh orang yang tergolong “kerah putih”, yaitu orang yang mempunyai otoritas dan/atau keahlian dibidangnya, sehingga terbongkarnya kasus korupsi itu lama setelah perbuatan dilakukan dan ketika itu hasil korupsi sudah diamankan oleh pelaku. Pengamanan aset korupsi itupun dilakukan dengan rekayasa yang canggih dan rapi serta menggunakan celah-celah hukum sehingga terlindung dengan baik. Undang-undang No. 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyediakan dua instrumen untuk memulihkan kerugian negara akibat perbuatan korupsi, yaitu instrumen pidana dan perdata. Sedangkan terhadap terpidana perkara korupsi selain pidana badan (penjara) dan/atau denda, juga dapat dijatuhi pidana tambahan antara lain pembayaran uang pengganti yang besarnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta yang diperoleh dari hasil korupsi.

Dalam Undang-Undang Korupsi ada gabungan antara jalur kepidanaan (criminal procedure) dan jalur keperdataan (civil procedure) pada kebijakan legislasi Indonesia untuk memberantas tindak pidana korupsi. Pada hakikatnya, pengembalian kerugian keuangan negara sangat penting eksistensinya.

Ketentuan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memberikan ruang gerak dan dimensi lebih luas, baik bagi penegak hukum, seluruh lapisan masyarakat dalam menanggulangi akibat dan dampak dari perbuatan korupsi. Oleh karena itu, kebijakan legislasi memberikan ruang dalam pemberantasan korupsi dapat dilakukan melalui tindakan kepidanaan dan tindakan keperdataan. Pada hakikatnya, aspek pengembalian kerugian keuangan negara melalui prosedur pidana dapat berupa penjatuhan pidana kepada pelakunya seperti pidana denda maupun terdakwa dihukum untuk membayar uang pengganti.

Apabila dirinci, pengembalian aset dari jalur kepidanaan akan dilakukan melalui proses per sidangan, hakim di samping menjatuhkan pidana pokok juga dapat menjatuhkan pidana tambahan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Korupsi.

Pengembalian kerugian negara tersebut dapat dilakukan melalui jalur pidana dengan cara perampasan atau dengan pidana tambahan berupa uang pengganti dengan jumlah sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Selain jalur pidana, pengembalian kerugian keuangan negara



juga dapat dilakukan melalui jalur perdata. Jalur perdata ini ditempuh apabila upaya pidana sudah tidak dimungkinkan, artinya perampasan dan uang pengganti tidak berhasil dilakukan karena dihadapkan pada kondisi hukum tertentu, atau tersangka/terdakwa meninggal dunia pada waktu menjalani proses hukumnya, maka satu-satunya alternatif ialah dilakukan gugatan perdata dimana gugatan tersebut dilakukan oleh Jaksa yang bertindak sebagai Pengacara Negara.

Adapun mekanisme pengembalian kerugian Negara melalui jalur pidana adalah melalui proses atau tata cara jalur pidana ini secara khusus dimuat dalam Undang-Undang Korupsi. Kekhususan tersebut terlihat dari :

1. Bahwa dalam sidang pengadilan 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) ;
2. Apabila terdakwa tidak dapat membuktikan bahwa hartanya (tidak seimbang dengan penghasilannya) bukan berasal dari korupsi, maka hartanya dianggap diperoleh dari perbuatan korupsi dan hakim berwenang untuk merampasnya ;
3. 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.

Sudah barang tentu untuk dapat membawa harta atas aset koruptor ke dalam sidang pengadilan, harus didahului dengan tindakan penyitaan oleh penyidik dalam tahap penyidikan. Aset koruptor yang disita penyidik oleh Jaksa Penuntut Umum akan diajukan sebagai barang bukti ke hadapan hakim dalam tahap penuntutan.

Apabila dirinci, maka pengembalian kerugian negara dalam jalur pidana ini dilakukan melalui proses persidangan, maka hakim di samping menjatuhkan pidana pokok juga dapat menjatuhkan pidana tambahan yang dapat dilihat pada ketentuan didalam Undang-Undang Korupsi, sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (1) huruf a, menetapkan bahwa perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana dimana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula harga dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut.



2. Pasal 18 ayat (1) huruf b, menetapkan bahwa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut (Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Korupsi). Apabila dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) huruf b, maka dipidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan (Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Korupsi).
3. Pasal 29 ayat (4), menetapkan bahwa penyidik, penuntut umum, atau hakim dapat meminta kepada bank untuk memblokir rekening simpanan milik tersangka atau terdakwa yang diduga hasil korupsi.
4. Pasal 30, menetapkan bahwa penyidik berhak membuka, memeriksa, dan menyita surat dan kiriman melalui pos, telekomunikasi, atau alat lainnya yang dicurigai mempunyai hubungan dengan perkara tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa.
5. Pasal 38 ayat (5), menetapkan bahwa dalam hal terdakwa meninggal dunia sebelum putusan dijatuhkan dan terdapat bukti yang cukup kuat bahwa yang bersangkutan telah melakukan tindak pidana korupsi, maka hakim atas tuntutan penuntut umum menetapkan perampasan barang-barang yang telah disita.
6. Pasal 38 B ayat (2), menetapkan bahwa dalam hal terdakwa tidak dapat membuktikan bahwa harta benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diperoleh bukan karena tindak pidana korupsi,



harta benda tersebut dianggap diperoleh juga dari tindak pidana korupsi dan hakim berwenang memutuskan seluruh atau sebagian harta benda tersebut dirampas untuk negara.

7. Pidana denda, aspek dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menggunakan perumusan sanksi pidana bersifat kumulatif alternatif (pidana penjara dan atau pidana denda) dan perumusan lamanya sanksi pidana.

Selain melalui jalur kepidanaan dan keperdataan, dalam praktik peradilan lazim juga terjadi pelaku tindak pidana korupsi melakukan tindakan lain berupa pengembalian tersebut dilakukan secara sukarela, misalnya dalam perkara Abdullah Puteh sebagaimana telah diputus Mahkamah Agung RI dalam Putusannya No.: 1344 K/Pid/2005.

Hukum yang digunakan sebagai sarana pembaharuan itu dapat berupa undang-undang atau yurisprudensi atau kombinasi keduanya, seperti telah dikemukakan dimuka, di Indonesia yang paling menonjol adalah perundang-undangan, yurisprudensi juga berperan namun tidak seberapa. Agar supaya dalam pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan untuk pembaharuan itu dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran sociological Jurisprudence yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup didalam masyarakat (Rasjidi dan Rasjidi; 2002, hl 74). Sebab jika ternyata tidak, akibatnya ketentuan tersebut akan tidak dapat dilaksanakan dan akan mendapat tantangan-tantangan. Dan hukum yang baik itu tidak akan menghapus pidana sebagai alasan pemaaf atas kesalahan pelaku.

Kebanyakan fakta yang terjadi pada saat ini yang berkaitan dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan internal dan eksternal serta para penegak hukum yang sangat positivistik, menyebabkan penyelenggaraan kewenangan pejabat publik berupa implimentasi dari freies ermessen atau diskresi berujung pada tuntutan hukum secara pidana. Keadaan ini membawa akibat pada timbulnya ketidakpastian hukum di bidang tindakan administrasi negara, yang pada gilirannya mengganggu kinerja pejabat publik karena menimbulkan pembunuhan karakter terhadap praktek penyelenggaraan pemerintahan yang sehat. Oleh sebab itu, dibutuhkan ketegasan dan kejelasan serta perlindungan terhadap pejabat publik dalam melaksanakan tindakan hukum administrasi dalam kerangka diskresi atau freies





ermessen agar pejabat publik dapat menjalankan fungsinya dan kepentingan masyarakat dapat tercapai.

Arti penting dari perlunya analisis dan pendalaman pejabat publik dalam memutuskan untuk menggunakan diskresi tidak terlepas dari beberapa hal penting terkait dengan penggunaan diskresi, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 sampai Pasal 29 UU Administrasi Pemerintahan. Di sisi lain, untuk kepastian hukum, perlu juga diperhatikan persyaratan dan pemenuhan substansi dari suatu keadaan untuk menggunakan diskresi, terutama mengingat implikasi hukum dari diskresi apabila penggunaannya tidak memenuhi ketentuan hukum sehingga akibat dari keputusan pejabat publik untuk menggunakan diskresi tidak mengakibatkan jeratan hukum.

Sekalipun diskresi adalah hak yang diberikan kepada pejabat publik, tetapi tidak boleh digunakan secara berlebihan tanpa melakukan dengan penuh keyakinan persyaratan dari setiap keadaan yang membolehkan penggunaan diskresi.

Menurut pendapat saya bahwa lahirnya STR tersebut sebagai kebijakan dapat mengalahkan UU dalam pengembalian keuangan negara, karena pada faktanya apabila sudah dikembalikan maka ditingkat penyidikan tidak lanjut. Seharusnya STR tersebut mewajibkan kembali uang tersebut dan kasus korupsi tersebut dilanjutkan karena korupsi merupakan kejahatan extra ordinary crime dan juga untuk menjaga kepastian hukum dan tujuan pemidanaan dari UU.

## Prosedur Perhitungan Kerugian Negara Dalam Proses Pengadilan Tindak Pidana korupsi

Pasal 2 Undang-Undang Tipikor berbunyi "Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan..." sedangkan dalam Pasal 3 "Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya...". Ketentuan dalam dua pasal tersebut kemudian menunjukkan bahwa sifat melawan hukum dalam sebuah tindak pidana korupsi pada umumnya diikuti dengan perbuatan menyalahgunakan wewenang, dan sebaliknya jika sebuah perbuatan tidak melawan hukum sebagaimana ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Tipikor maka kualifikasi penyalahgunaan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 juga kecil kemungkinan terpenuhi. Sejalan dengan hal tersebut, Abdul Latif mengemukakan bahwa menyalahgunakan kewenangan sebagai salah satu unsur dari tindak pidana korupsi merupakan species





delict dari unsur melawan hukum sebagai genus delict (Latif ; 2014, hl 41). Sehingga frasa “melawan hukum” dalam Pasal 2 Undang-Undang Tipikor telah mencangkup adanya penyalahgunaan wewenang. Dalam praktiknya kemudian Pasal 3 Undang-Undang Tipikor merupakan ketentuan pasal yang dianggap lebih spesifik (khusus) dari pada ketentuan dalam pasal dua, sehingga umumnya terpidana korupsi yang merupakan pejabat negara dikenai Pasal 3 Undang-Undang Tipikor. Namun unsur pidana dari tindakan diskresi hapus atau hilang apabila diskresi dilakukan sesuai dengan tujuannya yaitu untuk kemaslahatan masyarakat atau kepentingan umum, tidak memberikan keuntungan kepada pejabat yang menggunakan diskresi dan tidak merugikan keuangan negara. Dalam konteks kerugian negara harus dilihat dari seluruh sistem hukum yang ada di Indonesia, yaitu hukum perdata, hukum administrasi negara dan hukum pidana serta perkembangan hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pada dasarnya penyalahgunaan wewenang dapat terjadi baik pada wewenang bebas (diskresi) maupun wewenang terikat, sebagaimana telah dijelaskan bahwa indikator dari adanya penyalahgunaan atau tidak dalam wewenang bebas adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik karena asas legalitas (tujuan yang telah diterapkan dalam perundang-undangan) tidak memadai. Pasal 20 Undang-Undang Administrasi pemerintahan menyatakan bahwa akan dilaksanakan sebuah pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang. Hasil pengawasan ini akan dikategorikan dalam tiga kategori yaitu (1) tidak terdapat kesalahan, (2) terdapat kesalahan administratif, (3) terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Terhadap hasil tersebut apabila terdapat kesalahan administrasi maka akan dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi. Apabila terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara maka dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.

Dalam perkembangannya dengan lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, maka kerugian negara karena kesalahan administratif bukan merupakan unsur tindak pidana korupsi. Kerugian negara menjadi unsur tindak pidana korupsi jika terdapat unsur melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan. Dalam hal adanya penyalahgunaan kewenangan, suatu perbuatan baru dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila berimplikasi terhadap kerugian negara (kecuali untuk tindak pidana korupsi suap, gratifikasi atau pemerasan), pelaku diuntungkan secara





melawan hukum, masyarakat tidak dilayani, dan perbuatan tersebut merupakan tindakan tercela.

Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang dimaksud dengan diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Dari pengertian yang diberikan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, maka jelaslah bahwa seorang pejabat pemerintahan boleh menggunakan diskresi apabila peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Di luar kriteria yang diberikan undang-undang tentu keputusan atau tindakan yang diambil seorang pejabat pemerintahan tidak termasuk dalam lingkup yang disebut dengan diskresi.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan di dalamnya memuat ketentuan antara lain: Pasal 20 ayat (4) mengenai pengembalian kerugian negara akibat kesalahan administratif yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan; Pasal 21 mengenai kompetensi absolut peradilan tata usaha negara untuk memeriksa ada atau tidak adanya dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan; Pasal 70 ayat (3) mengenai pengembalian uang ke kas negara karena keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah; dan Pasal 80 ayat (4) mengenai pemberian sanksi administratif berat kepada pejabat pemerintahan karena melanggar ketentuan yang menimbulkan kerugian negara. Keberadaan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan membuat pergesaran paradigma bagi pemberantasan tindak pidana korupsi yang mana kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan tidak selalu berujung kepada tindak pidana korupsi. Demikian juga dengan penyelesaiannya yang tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana, bahkan dapat dikatakan dalam penyelesaian kerugian negara, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tampaknya ingin menegaskan bahwa penerapan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*).



Bila dikaitkan dengan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, maka penerapan unsur merugikan keuangan negara telah bergeser dengan menitikberatkan pada adanya akibat, tidak lagi hanya perbuatan. Dengan perkataan lain kerugian negara merupakan implikasi dari : 1) adanya perbuatan melawan hukum yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2; dan 2) penyalahgunaan kewenangan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3. Berdasarkan hal tersebut menurut Mahkamah Konstitusi unsur merugikan keuangan negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (potential loss) namun harus dipahami benar-benar sudah terjadi atau nyata (actual loss) untuk dapat diterapkan dalam tindak pidana korupsi.

Kerugian negara menurut Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara, harus nyata dan pasti. Nyata artinya ada uang, barang, surat berharga dalam kas negara rekening negara telah berkurang (negara membuktikan dengan dokumen autentik), dan pasti artinya jumlah kekurangan uang, barang, dan surat berharga itu dipastikan dengan satuan terukur dan indikasi kehilangan yang nyata, bukan estimasi, bukan khayalan, bukan bayangan masa depan serta harus dinilai, dihitung dan ditetapkan oleh badan yang berwenang. Sehingga sejak awal, potensi kerugian negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Tipikor telah mengalami kontradiktif dengan Undang-Undang Perbendaharaan Negara.

Dalam prinsip hukum Administrasi negara” pengadilan umum tidak dapat menilai atau memeriksa kebijakan administrasi negara (geen oordeel over de doelmatigheid). Penilaian terhadap keputusan atau tindakan atau kebijakan yang melampaui wewenang dan atau menyalahgunakan wewenang diuji dalam Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sehingga Pengambilan keputusan/ kebijakan yang diduga melampaui wewenang dan/atau penyalahgunaan wewenang karena salah kira menjadi kompetensi PTUN, sedangkan Pengambilan keputusan/kebijakan yang diduga melampaui wewenang dan/ atau penyalahgunaan wewenang karena ancaman, suap, dan tipu muslihat untuk memperoleh keuntungan yang tidak sah menjadi kompetensi Peradilan Umum (Pidana). Keputusan-keputusan yang diambil sesuai dengan peraturan perundang-undangan, alas fakta yang benar, kepentingan umum yang dilindungi, berdasarkan tugas dan wewenang serta terbebas dari unsur paksaan, suap dan tipuan merupakan sebuah pengambilan keputusan yang aman secara hukum. Sedangkan dalam hal pengambilan keputusan yang muncul karena suap, ancaman,



tipuan maka tindakannya tidak dapat dipidana namun perbuatan korupsinya. Keputusan atau kebijakan yang diambil tetap sah sepanjang tidak dibatalkan oleh administrasi maupun PTUN, pembatalan terhadap keputusan atau kebijakan yang berlaku bukan kompetensi dari Peradilan Umum.

Penjelasan Pasal 32 ayat 1 (satu) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang dimaksud dengan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara adalah kerugian yang sudah dapat di hitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang di tunjuk. (Makawimbang; 2014, hl 53). Untuk menghitung nilai kerugian keuangan negara yang dipakai sebagai bukti oleh jaksa penuntut umum, sampai saat ini masih dalam perdebatan pada proses penentuan kerugian keuangan negara di pengadilan, antara kewenangan Badan pemeriksaan Keuangan (BPK) atau instansi pelaksanaan Sistem Pengendalian Intern Sistem (SPIP) seperti badan pengawasan keuangan pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Jendral dan atau Inspektorat daerah.

Sedangkan dari aspek tujuan perhitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi dalam kaca mata seorang profesor dibidang akuntansi yaitu Eddy Mulyadi Soepardi menyebutkan, tujuan dilakukan perhitungan jumlah kerugian negara antara lain adalah untuk menentukan jumlah uang pengganti/tuntutan ganti rugi, sebagai salah satu patokan jaksa untuk melakukan penuntutan mengenai berat ringannya hukuman dan sebagai bahan gugatan atau penuntutan sesuai yang berlaku. (Makawimbang; 2014, hl 49)

Metode yang sering digunakan dalam perhitungan kerugian keuangan merupakan dominan para akuntan atau auditor, Namun tidak salah jika sedikit mengetahui apa saja metode yang digunakan untuk menentukan nilai kerugian negara tersebut, hal ini akan bermanfaat ketika kita nanti akan menentukan nilai kerugian negara yang harus dibebankan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam kontrak pengadaan barang/jasa atau setidaknya dapat menjadi perbandingan dengan metode perhitungan kerugian menurut hukum perdata.

Ada beberapa pola yang digunakan oleh para juru hitung untuk menentukan kerugian negara antara lain sebagai berikut:

a. Kerugian Total

Kerugian total merupakan kerugian yang ditentukan berdasarkan metode perhitungan tanpa berdasarkan metode perhitungan tanpa memperhatikan



prestasi yang diberikan, artinya kerugian tersebut merupakan jumlah dari seluruh biaya yang dikeluarkan.

Misalnya dalam proyek mesin pembangkit listrik ditentukan bahwa ukuran daya mesin antara 200 mega watt sampai dengan 500 mega watt pada saat penyerahan barang penyedia barang atau jasa menyerahkan mesin yang ukurannya adalah 100 mega watt sehingga dengan skala kebutuhan yang ada mesin tersebut sama sekali tidak bermanfaat jika digunakan.

Oleh karena sama sekali sama sekali tidak ada segi kemanfaatan dari barang yang diserahkan tersebut, maka kerugian negara yang timbul dari kasus diatas merupakan jenis kerugian total yaitu dengan menghitung jumlah pembayaran yang telah dikeluarkan tanpa adanya penyidikan dan penyesuaian (Witanto; 2012, hl 36).

b. Kerugian Total Dengan Penyesuaian

Dalam jenis kerugian negara total dengan penyesuaian dengan prinsipnya tidak berbeda dengan jenis kerugian total, namun karena kerugian itu telah menimbulkan beban yang lain yang seharusnya tidak dipikul oleh pemerintah jika penyedia barang atau jasa menyerahkan atau melakukan kewajibannya dengan benar, maka penyesuaian akan dilakukan terhadap pembayaran atau pengeluaran yang dilakukan oleh negara atau tindakan-tindakan tertentu.

Misalnya barang yang harus dibeli harus dimusnakan dengan memakan biaya dan harus ditangani dengan cara-cara tertentu yang memerlukan biaya mahal. Kerugian keuangan negara bukan saja merupakan pengeluaran untuk pengadaan barang tersebut tetapi juga biaya untuk memusnahkan atau menyingkirkan.

c. Kerugian Bersih (Net Loss)

Jika dalam pola perhitungan kerugian total dengan penyesuaian yang dilakukan dengan cara penyesuaian keatas, maka pola perhitungan kerugian bersih penyesuaiannya dilakukan kebawah. Misalnya dalam pengadaan bantuan sapi harus sudah berumur antara 12-24 bulan yang telah mengalami tanggal gigi, pada saat penyedia barang atau jasa menyerahkan sapi-sapi tersebut ternyata dari hasil pemeriksaan tim pemeriksa barang ada beberapa sapi yang tidak sesuai dengan kualifikasi yang ditentukan dalam kontrak, maka pejabat pembuat komitmen (PPK) dapat memerintahkan untuk memperbaiki dan mengganti beberapa ekor sapi yang dinyatakan tidak memenuhi kualifikasi, namun oleh karena sampai batas waktu yang telah ditentukan penyedia barang atau jasa tetap



tidak mampu untuk memenuhi maka kerugian di hitung berdasarkan nilai pembayaran yang dikeluarkan dengan penyesuaian atas selisih nilai bersih barang tersebut. (Witanto; 2012, hl 37).

BPKP merupakan instansi yang cukup sering dipakai oleh para penegak hukum seperti Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan, dan KPK untuk menghitung kerugian keuangan negara, dan juga bisa menjadi saksi ahli dalam persidangan. Di dalam pemahaman BPKP, Penugasan penghitungan kerugian keuangan negara bertujuan : Menentukan jumlah yang dapat menjadi acuan bagi Penyidik dalam melakukan penuntutan suatu perkara berkaitan dengan berat/ringannya hukuman yang perlu dijatuhkan dan bagi Hakim sebagai bahan pertimbangan dalam menetapkan keputusannya dan menentukan jumlah uang pengganti kerugian negara yang harus diselesaikan oleh pihak yang terbukti bersalah bila kepadanya dikenakan pidana tambahan.

Dalam penghitungan tersebut dimungkinkan untuk menggunakan berbagai jenis penilaian (accounting measurement) seperti nilai perolehan, nilai jual, nilai ganti, nilai pasar, nilai jual objek pajak, nilai buku dan sebagainya, namun harus tetap memperhatikan Peraturan perundang-undangan yang berlaku serta kelaziman yang dapat dipertanggungjawabkan secara profesional dan dapat diterima secara hukum.

Dalam menyatakan ada/tidaknya kerugian keuangan negara dan berapa besar kerugian tersebut, seorang auditor harus memperoleh bukti yang relevan, kompeten dan cukup. Untuk memperoleh bukti-bukti audit terdapat 7 (tujuh) teknik audit yang dapat digunakan seorang auditor, yakni memeriksa fisik, konfirmasi, memeriksa dokumen, review analitis, wawancara, menghitung uang dan observasi.( Riadhussyah; 2014)

Salah satu unsur melakukan perhitungan kerugian negara adalah "kewenangan mengakses dan mendapatkan data" untuk meminta dokumen keuangan negara yang diatur undang-undang dalam proses pemeriksaan keuangan negara. Hal tersebut dimuat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004.

Lebih lanjut disebutkan dalam praktek pelaksanaan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, diatur bahwa pemeriksa dapat meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain, mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi objek pemeriksaan



atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan, melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara dan meminta keterangan kepada seseorang serta memotret, merekam dan atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan.

Unsur penting lainnya yang memperkuat kewenangan pemeriksaan dalam melakukan perhitungan kerugian negara adalah unsur wajib diberikan data dokumen atau informasi yang berhubungan dengan keuangan negara oleh setiap orang atau pengelolaan keuangan negara berkaitan dengan kepentingan pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (adanya pemaksaan oleh undang-undang dengan hukuman penjara atau sanksi denda) hal tersebut dimuat dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004.

Lebih lanjut disebutkan setiap orang yang dengan sengaja tidak menjalankan kewajiban menyerahkan dokumen dan atau menolak memberikan keterangan, sengaja mencegah menghalangi dan atau menolak memberikan keterangan, sengaja mencegah dan menghalangi dan atau menggagalkan pelaksanaan pemeriksaan dan menolak pemanggilan yang dilakukan oleh BPK serta dengan sengaja memalsukan atau membuat dokumen yang diserahkan akan dikenakan hukuman penjara dan sanksi denda.

## E. PENUTUP

### Kesimpulan

- a) Diskresi merupakan sebuah perbuatan yang sah yang dapat dilakukan oleh pejabat pemerintah. Penyalahgunaan kewenangan merupakan parameter untuk membatasi pelaksanaan kewenangan pemerintahan. Diskresi harus digunakan sesuai dengan pengertian, batasan dan prosedur diskresi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Tujuan dari diskresi adalah untuk kepentingan umum atau kemaslahatan masyarakat sehingga apabila diskresi dilakukan untuk selain dari kepentingan umum atau kemaslahatan masyarakat yang menimpang dari UU Nomor 30 Tahun 2014 serta asas asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) maka tindakan diskresi tersebut dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan kewenangan yang dapat berimplikasi kepada tindak pidana korupsi apabila terdapat niat jahat (*mens rea*) dalam diri





- pejabat pemerintahan dalam melaksanakan keputusan diskresi yang mengakibatkan adanya actual loss dalam keuangan negara. Sehingga pernyataan Klitgaard tidak berlaku di Indonesia dimana tidak terdapat adanya monopoli terhadap kewenangan mengingat Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan, begitu pula diskresi dilaksanakan dengan batasan dan ruang lingkup yang jelas dalam undang-undang Administrasi pemerintahan bahkan perlu dilakukan pelaporan kepada atasan secara tertulis.
- b) Lahirnya Kebijakan Berupa Surat Telegram Kepala Badan Reserse Kriminal Nomor St/206/Vii/2016 Tentang Pengembalian Kerugian Negara Dalam Konsep Diskresi Yang Bertentangan Dengan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini dapat dikatakan diskresi karena kebijakan yang dikeluarkan pemerintah mengalahkan UU. Karena pada faktanya apabila sudah dikembalikan maka ditingkat penyidikan tidak lanjut. Seharusnya STR tersebut mewajibkan kembali uang tersebut dan kasus korupsi tersebut dilanjutkan karena korupsi merupakan kejahatan extra ordinary crime dan juga untuk menjaga kepastian hukum dan tujuan pemidanaan dari UU.
- c) Proses pengembalian kerugian negara dalam tindak pidana korupsi sudah jelas tercantum dalam beberapa peraturan perundang-undangan, lebih jelasnya tercantum dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Pengembalian kerugian negara dapat dilakukan melalui dua cara yaitu melalui instrumen pidana dan instrumen perdata. Tahap penyidikan menjadi salah satu tahapan penting dalam proses pengembalian kerugian negara. Pada tahap ini pengembalian kerugian negara dapat dilakukan oleh tersangka. Namun permasalahan muncul karena adanya misinterpretasi dari pihak jaksa maupun hakim yang menganggap pengembalian kerugian negara oleh tersangka dalam tahap penyidikan dapat mengurangi hukuman tersangka terkait dengan kejahatan yang dilakukannya. Perhitungan kerugian negara dalam tindak pidana korupsi digunakan beberapa pola perhitungan yaitu perhitungan kerugian total, kerugian total dengan penyesuaian, kerugian bersih (net loss). Dalam melakukan perhitungan kerugian negara, diperlukan suatu kewenangan untuk mengakses dan mendapatkan data.\

## Saran







- a. Diharapkan dalam proses pengembalian kerugian negara, para aparat penegak hukum dapat melaksanakan proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi kesalahan lagi dalam membuat dakwaan dan memutus perkara.
- b. Seharusnya lahirnya STR tersebut tidak memberhentikan kelanjutan kasus tindak pidana korupsi
- c. Diharapkan agar para penegak hukum dapat menjalin kerjasama dengan baik dengan instansi terkait dengan proses perhitungan pengembalian kerugian negara supaya dalam prakteknya proses pengembalian kerugian negara dapat berjalan dengan lancar dan kerugian negara yang dilakukan para pelaku tindak pidana korupsi bisa kembali secara penuh dan negara tidak lagi mengalami kerugian akibat korupsi.

## DAFTAR PUSTAKA

- AdjiIndriyanto Seno, Korupsi kebijakan aparatur negara dan hukum pidana, CV Diadit Media, Jakarta, 2009.
- ArsyadJawade Hafidz, Korupsi dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara), Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Atmosudirjo, S Prajudi. Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Basah, Sjachran. Eksistensi dan Tolak Ukur Badan peradilan Administrasi di Indonesia. Bandung: Alumni, 1985.
- Budiarjo, Mirian. Dasar-dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1981
- Chazami Adami, Hukum Pidana Materil Dan Formil Korupsi Di Indonesia, Bayumedia Publishing, Malang, 2014.
- Darumurti, Krishna D. Kekuasaan Diskresi Pemerintah, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2012.
- DjajaErmansjah, Memberantas korupsi bersama KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Efendy Marwan, Diskresi Penemuan Hukum, Korporasi Dan Tax Amnesty Dalam Penegak Hukum, Referensi, Yogyakarta, 2012.
- Grey.J.H, Discretion in Administrative Law, Osgoode Hall Law Journal, April 1979.
- Hadjon, Philipus M. et all, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Yogyakarta; Gadjah Mada University Press cet 10, 2008.





- Hamzah Andi, Hukum Acara Pidana Indonesia, Diterbitkan Sinar Grafika, Cetakan kedua, Jakarta, 2008.
- Irawan, Benny. Diskresi sebagai Tindak Pidana Korupsi ; Kajian Kriminologi dan Hukum terhadap Fenomena Pejabat Otoritas, Mimbar, Desember 2011.
- Koentjoro, Diana Halim. Hukum Administrasi Negara, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004
- Latif, Abdul. Hukum Administrasi Negara dalam Tindak Pidana Korupsi, Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- M. Semma, Negara dan korupsi, Yayasan Obor Indonesia, 2008.
- Makawimbang Hernold Ferry, Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif, Thefa Media, Yogyakarta, 2014.
- Muhlizi, Arfan Faiz. Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi, Rechtsvinding, April 2012.
- Mukantarno Rudi Satrio, Penelitian Hukum Tentang Aspek Hukum Pemberantasan Korupsi di Indonesia, 2008.
- Nashriana, Aset Recovery Dalam Tindak Pidana Korupsi: Upaya pengembalian Kerugian Negara
- Riadhussyah, Jurnal Peranan BPKP Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Rangka Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi, Fakultas Hukum, Universitas Mataram, 2014.
- Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006.
- S.F.Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Adminstratif di Indonesia, Yogyakarta: Liberty, 1997
- Sadjijono, Memahami Beberapa Bak Pokok Hukum Administrasi, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008
- Safri Nugraha, et all, Hukum Administrasi Negara, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005
- Teguh Satya Bhakti, et all, Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer, Yogyakarta: Genta Press, 2014
- TuanakottaTheodorus M., Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Selemba Empat, Jakarta, 2009.
- Witanto D.Y, Dimensi Kerugian Negara Dalam Hubungan Kontraktual, Cv.Mandar Maju, Cetakan pertama, Bandung, 2012.



Yanto, HakimKomisaris Dalam Sistem Peradilan Pidana, Penerbit Kepel Press, Jakarta, 2013.

Yunara Edy, Korupsi dan Pertanggung Jawaban Pidana Korporasi, PT Citra Aditya Bakti, Bandung 2005.

ZachrieWijayanto Ridwan, Korupsi Mengorupsi Indonesia, Gramedia

Pustaka Utama, Jakarta, 2009.Penjara,diakses tanggal 9 Desember 2020, jam 20.30