

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tindak pidana korupsi telah menjadi fenomena yang bersifat global dan bukan lagi menjadi permasalahan dalam lingkup regional maupun nasional lagi.¹ Hal ini tidak lain dikarenakan praktik koruptif menjadi ancaman yang berakibat pada rapuhnya penegakan hukum, stabilitas dan keamanan masyarakat, lembaga-lembaga negara, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai etika dan keadilan serta menghambat pembangunan berkelanjutan.²

Korupsi sebagai salah satu contoh perilaku menyimpang tidak akan pernah membawa akibat positif, maka dari itu tindak pidana korupsi digolongkan ke dalam bentuk kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) sehingga sangat diperlukan adanya usaha dan upaya yang bersifat ekstra pula dalam pemberantasan dan penanganannya.³

Hasil survey *Transparency International*, Indonesia tercatat berada pada ranking 115 dari 180 negara dalam hal *Corruption Perceptions Index* (CPI) pada tahun 2023. Indonesia memiliki skor 34 dari 100 dan jauh berada di bawah negara-negara di Kawasan Asia Tenggara (ASEAN) seperti Singapura, Malaysia maupun Vietnam.⁴ Bahkan dijelaskan oleh *Transparency International Indonesia* bahwa

¹ Andi Hamzah, 2008, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. v.

² Purwaning M. Yanuar, 2007, *Pengembalian Aset Hasil Korupsi Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 dalam Sistem Hukum Indonesia*, Bandung: Alumni, hlm. 1.

³ Andi Hamzah, *Op.Cit.*, hlm. 22.

⁴ Lihat: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/idn> (diakses pada 10 Maret 2024).

indeks persepsi korupsi Indonesia pada tahun 2022 mengalami penurunan terburuk sepanjang sejarah reformasi. Selama masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, kualitas pemberantasan korupsi dan demokrasi cenderung terus menurun. Situasi ini memperlihatkan respon terhadap praktik korupsi masih cenderung berjalan lambat bahkan terus memburuk akibat minimnya dukungan yang nyata dari para pemangku kepentingan termasuk pula aparat penegak hukum.⁵

Pada penjelasan lain, Andi Hamzah menerangkan penyebab mengapa praktik korupsi tumbuh subur di Indonesia yang antara lain disebabkan karena: 1) kurangnya gaji atau pendapatan pegawai negeri dibandingkan dengan kebutuhan yang makin hari makin meningkat; 2) latar belakang kebudayaan atau kultur di Indonesia yang merupakan sumber atau sebab meluasnya praktik korupsi; 3) manajemen yang kurang baik dan terkontrol yang jauh dari bentuk efisiensi dan efektif; 4) modernisasi.⁶

Situasi seperti yang digambarkan di atas akan selalu membawa dampak negatif yang mana salah satunya ialah negara mengalami sejumlah kerugian dari sisi materiil. Tindakan korupsi mengakibatkan melambatnya pertumbuhan ekonomi negara, menurunnya investasi, meningkatnya kemiskinan serta ketimpangan pendapatan. Bahkan korupsi pun dapat menurunkan tingkat kebahagiaan masyarakat suatu negara.⁷

⁵ Sumber: <https://ti.or.id/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-2022-mengalami-penurunan-terburuk-sepanjang-sejarah-reformasi/> (diakses pada 10 Maret 2024).

⁶ Andi Hamzah, *Op.Cit.*, hlm 13-21.

⁷ <https://aclc.kpk.go.id/materi-pembelajaran/ekonomi-bisnis/infografis/kerugian-negara-akibat-korupsi-di-indonesia> (diakses pada 10 Maret 2024).

Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat bahwa potensi kerugian keuangan negara akibat korupsi terus meningkat setiap tahunnya. Tercatat pada tahun 2022 total potensi kerugian keuangan negara akibat korupsi mencapai Rp42.747 Triliun. Beberapa kasus yang menyumbang tingginya kerugian ini antara lain kasus dugaan korupsi pemberian fasilitas ekspor Crude Palm Oil (CPO), dugaan korupsi pengadaan pesawat CRJ 1000 dan ATR 72-600, serta korupsi lahan sawit Indragiri Hulu.⁸

Dari maraknya fenomena tindakan korupsi tersebut, maka untuk menekan potensi kerugian keuangan negara, negara melalui organ pemerintahan melakukan upaya-upaya konkrit untuk menekan terjadinya kerugian keuangan negara secara terus menerus. Salah satu diantara upayanya itu ialah upaya legislasi yang merupakan upaya yang dilakukan pemerintah untuk menekan terjadinya suatu masalah dengan menugaskan lembaga-lembaga negara yang memiliki kewenangan yang diberikan melalui undang-undang. Pada upaya legislasi ini pula, pemerintah melakukan koordinasi dengan lembaga-lembaga yudikatif, khususnya Kejaksaan Agung beserta jajarannya.

Untuk melakukan upaya yang dimaksudkan itu, diperlukan koordinasi dan kontribusi dengan instansi-instansi penegak hukum yang salah satunya ialah Kejaksaan. Secara kelembagaan, Kejaksaan memiliki peran yang sangat sentral dalam penegakan hukum terutama dalam usaha mengembalikan dan menyelamatkan keuangan negara dari perbuatan korupsi. Hal ini tidak terlepas dari

⁸ <https://data.goodstats.id/statistic/potensi-kerugian-keuangan-negara-akibat-korupsi-terus-meningkat-setiap-tahunnya-ICQym> (diakses pada 11 Maret 2024).

fungsi-fungsi yang dimiliki oleh Jaksa yang terbilang kompleks. Salah satu fungsi dari Jaksa tersebut ialah berperan sebagai Jaksa Eksekutor berdasarkan ketentuan norma yang diatur dalam Pasal 273 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) yang kemudian secara regulasi dilengkapi dengan beberapa kewenangan yang diberikan melalui undang-undang lainnya.

Berdasarkan data yang dirilis oleh Kejaksaan Agung bahwa sepanjang tahun 2023 telah berhasil menyelamatkan uang negara sebesar Rp74,7 Triliun dan memulihkan keuangan negara sejumlah Rp10,4 Triliun.⁹ Bahkan sepanjang tahun sebelumnya pada 2022, Kejaksaan Agung telah menyelematkan keuangan negara senilai lebih dari Rp21 Triliun dalam tahap penyidikan dan penuntutan perkara tindak pidana korupsi.¹⁰

Dari hasil pencapaian kejaksaan tersebut di atas tidak terlepas dari peran dan fungsi jaksa selaku eksekutor dalam usaha mengembalikan keuangan negara yang juga terkait dengan pelaksanaan putusan hakim yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) berdasarkan ketentuan dalam Pasal 270 KUHP. Untuk merealisasikan hal tersebut, jaksa selaku penuntut umum dalam proses peradilan pidana menjalankan ketentuan yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK). Ketentuan yang dimaksud tidak lain terkait aturan mengenai pidana tambahan yang dapat dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana korupsi

⁹ Sumber: <https://www.antaranews.com/berita/3893850/kejaksaan-agung-selamatkan-uang-negara-rp747-triliun-sepanjang-2023> (diakses pada 11 Maret 2024).

¹⁰ Sumber: <https://nasional.kompas.com/read/2022/12/30/14555251/kejaksaan-selamatkan-keuangan-negara-hingga-rp-21-triliun-sepanjang-2022> (diakses pada 11 Maret 2024).

meliputi: a) perampasan barang bergerak yang berwujud atau tidak berwujud barang tidak bergerak yang digunakan untuk diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana dimana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pun harga dari barang yang menggantikan barang tersebut; atau b) pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.

Maka dari itu, kebijakan hukuman pidana sebenarnya jaksa dapat saja mengambil tindakan eksekusi pengambilalihan serta tindakan lainnya pada Pasal 18 ayat 1 huruf b, huruf c, dan huruf d UU PTPK selama memang telah diputuskan oleh majelis hakim peradilan tindak pidana korupsi. Untuk dapat melaksanakan ketentuan demikian, baik dalam hal penyidikan demi proses pembuktian (termasuk pemulihan kerugian keuangan negara), terdapat proses yang perlu dilaksanakan oleh jaksa agar dapat mengembalikan aset demikian terhadap korban dalam hal ini negara yaitu: tahap pelacakan aset; tahap pembekuan aset; tahap penyitaan aset; tahap perampasan dan penyerahan aset; dan tahap pelelangan aset. Selain itu pula, jaksa dapat melaksanakan pengambilalihan harta pelaku tindak pidana korupsi melalui mekanisme gugatan perdata berdasarkan ketentuan Pasal 32 UU PTPK.¹¹

Dari uraian perihal kewenangan jaksa dalam upaya mengembalikan kerugian keuangan negara dari hasil tindak pidana korupsi yang tergambar di atas, penulis menepi fenomena serupa di wilayah hukum Pulau Taliabu, Provinsi Maluku Utara. Melalui Kejaksaan Negeri Pulau Taliabu disepanjang tahun 2023 telah

¹¹ Mohamad Nur Kholiq dan Evan Samuel Grigorius, 2021, "Pengambilalihan Piutang Milik Terpidana Untuk Menggantikan Kerugian Keuangan Negara pada Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Legislatif Volume 4 Nomor 2 Juni 2021*, hlm. 168-179. <https://doi.org/10.20956/jl.vi.14598>

menyelamatkan keuangan negara sebesar Rp20juta dari kasus dugaan tindak pidana korupsi pada Alokasi Dana Desa (ADD) dan Dana Desa (DD) pada tahun 2021 hingga 2022.¹² Selain kasus penyelewangan anggaran pemerintah desa tersebut, pada tahun 2021 Kejaksaan Negeri Pulau Taliabu pun berhasil menyelamatkan keuangan negara dari kasus dugaan tindak pidana korupsi Solar Cell dan Cold Chain Kabupaten Pulau Taliabu dengan nilai Rp145.250.000,00 dari total kerugian keuangan negara sebesar Rp547.750.000,00.¹³

Maka atas dasar pemikiran dalam latar belakang ini, penulis tertarik untuk meneliti dan mengkaji objek penelitian dengan judul “Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dari Hasil Tindak Pidana Korupsi” dengan merujuk pada penanganan perkara tindak pidana korupsi di Kejaksaan Negeri Pulau Taliabu, yang mana penulis fokuskan pada isu masalah efektivitas hukum dan aspek-aspek yang mempengaruhinya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi kewenangan yang dimiliki lembaga kejaksaan pada tahapan penyidikan, penuntutan, dan pelaksanaan putusan pengadilan dalam upaya pengembalian keuangan negara dari hasil tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Negeri Pulau Taliabu?

¹² <https://www.ceremat.co.id/hingga-akhir-tahun-2023-kejari-pulau-taliabu-selamatkan-kerugian-negara-rp-20-juta/> (diakses pada 12 Maret 2024).

¹³ <https://fajarmalut.com/2021/12/28/tersangka-kasus-solar-cell-dan-cold-chain-kembalikan-kerugian-negara/> (diakses pada 12 Maret 2024).

2. Bagaimanakah pengaruh substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum terhadap upaya pengembalian keuangan negara dari hasil tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Negeri Pulau Taliabu?

C. Tujuan Penelitian

Dari perumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas Kejaksaan Negeri Pulau Taliabu dalam upaya pengembalian keuangan negara dari hasil tindak pidana korupsi.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum terhadap upaya pengembalian keuangan negara dari hasil tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Negeri Pulau Taliabu.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini antara lain terdiri atas:

1. Secara teoritis; diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pidana pada umumnya dan khususnya bagi pengembangan kajian hukum pidana korupsi pada wilayah pengembalian kerugian keuangan negara.
2. Secara praktis; diharapkan dari hasil penelitian ini nantinya dapat digunakan sebagai referensi bagi aparat penegak hukum dalam upaya mengefektifkan upaya pengembalian kerugian keuangan negara dari hasil tindak pidana korupsi.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian mengenai “upaya kejaksaaan dalam mengembalikan kerugian keuangan negara dari hasil tindak pidana korupsi dalam lingkup sistem peradilan pidana korupsi memang bukanlah tergolong sebagai kajian yang terbilang baru. Namun begitu, penelitian yang mengkaji mengenai pendekatan dari aspek efektivitas hukum dan aspek-aspek yang mempengaruhinya masih relatif sedikit yang menjadi objek penelitian di level penulisan tesis ilmu hukum. Apalagi dalam penelitian ini tidak membahas hanya pada salah satu bentuk upaya kejaksaaan dalam mengembalikan kerugian keuangan negara berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan saja, sehingga semua jenis upaya yang dimaksud penulis akan coba ulas dan uraikan. Berbeda dengan objek penelitian tesis yang sejenis, dimana sebagian luas peneliti sebelumnya hanya berfokus pada satu jenis upaya saja, semisal pembayaran uang pengganti dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi.

Penelitian tesis ini akan mengkaji efektivitas hukum Kejaksaan Negeri Pulau Taliabu dalam upaya pengembalian keuangan negara dari hasil tindak pidana korupsi serta aspek-aspek yang mempengaruhinya baik dari aspek substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum yang tentunya memiliki sudut pandang berbeda dengan beberapa hasil penelitian tesis lainnya yang penulis telah telusuri, antara lain sebagai berikut:

1. Maria Hastuti, *Kewenangan Kejaksaaan Untuk Pengembalian Kerugian Keuangan Negara*, Tesis pada Universitas Airlangga, Surabaya, Tahun 2013.

Penelitian yang menjadikan kewenangan kejaksaaan dalam upaya

pengembalian kerugian keuangan negara dari tindak pidana korupsi yang didasarkan pada ketentuan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan sebagai fokus dari objek penelitian. Lebih dikhususkan lagi pada hasil penelitian terkait dengan kewenangan dalam menjalankan surat kuasa khusus atas pengajuan gugatan pengembalian kerugian keuangan negara dan dasar gugatan ganti kerugian keuangan negara atas putusan bebas yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN).

2. Sara Hersriavita, *Upaya Pengembalian Kerugian Negara dari Perkara Tindak Pidana Korupsi oleh Kejaksaan Negeri Sukoharjo*, Tesis pada Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Tahun 2017. Sejalan dengan kajian tesis sebelumnya, tesis ini pun sebatas membahas upaya pengembalian kerugian keuangan negara sebagai akibat dari hasil tindak pidana korupsi dalam lingkup Kejaksaan Negeri Sukoharjo. Penelitian dilakukan melalui pendekatan kajian hukum kebijakan publik dan studi keefektivitasan hukum. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan meskipun dalam mengembalikan kerugian negara dari perkara tindak pidana korupsi yang pada praktiknya terdapat beberapa faktor penghambat terkait dengan keefektivitasan hukum sehingga menyebabkan pengembalian kerugian negara tersebut menjadi tidak maksimal. Namun begitu, Kejaksaan Negeri Sukoharjo sudah menerapkan beberapa kebijakan terkait pegembalian kerugian negara yang setelah ditelaah kebijakan tersebut sejalan dengan teori kebijakan yang dikemukakan oleh Merile S Grindle (1980).

3. Harys Oskandar, *Upaya Jaksa Selaku Eksekutor Dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi*, Tesis pada Universitas Andalas, Padang, Tahun 2016. Hasil penelitian tesis ini menunjukkan bahwa Jaksa Eksekutor memiliki empat upaya untuk mengembalikan keuangan negara antara lain: 1) penyerahan surat pernyataan uang pengganti; 2) melakukan pelacakan aset kembali; 3) melakukan penyitaan; dan 4) melakukan pelelangan. Dalam menjalankan upaya-upaya tersebut Jaksa Eksekutor mengalami berbagai kendala baik itu kendala yang berasal dari dalam maupun kendala yang berasal dari luar. Jika hal tersebut terjadi maka akan menimbulkan dua akibat hukum yang timbul terhadap si terpidana. Jadi Jaksa Eksekutor dalam melaksanakan upaya-upaya untuk mengembalikan keuangan negara sangat terkesan tidak efisien, tidak proaktif, dan tidak berani dalam melakukan upaya-upaya tersebut. Seharusnya Jaksa Eksekutor lebih efisien, proaktif, dan berani dalam melaksanakan eksekusi terhadap putusan hakim khususnya pidana tambahan uang pengganti.
4. Singgih Herwibowo, *Problematisa Gugatan Perdata oleh Jaksa Pengacara Negara dalam Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi*, Tesis pada Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Tahun 2016. Hasil penelitian tesis ini menunjukkan bahwa gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara untuk pengembalian kerugian keuangan Negara merupakan upaya lanjutan setelah instrumen pidana tidak sepenuhnya mengembalikan kerugian keuangan Negara dan upaya negosiasi dengan terpidana atau ahli waris terpidana tidak berhasil. Dalam pelaksanaan gugatan

perdata oleh Jaksa Pengacara Negara terkendala oleh tidak diketahui keberadaan terpidana dan juga harta kekayaan terpidana, terpidana telah jatuh miskin, terhadap aset yang disita dan telah dilakukan lelang akan tetapi tidak ada peminatnya dengan alasan lokasi tidak strategis ataupun harga yang terlalu tinggi sehingga tidak bisa untuk pengembalian kerugian keuangan Negara. Strategi kejaksan untuk pengembalian kerugian keuangan Negara adalah optimalisasi fungsi dan tugas Kejaksaan pada bidang penyidikan dan bidang intelijen. Jaksa Pengacara Negara menghimbau terpidana atau ahli waris terpidana untuk membayar tuggakan uang pengganti, penelusuran harta kekayaan terpidana hingga ke ahli waris, melakukan blokir terhadap harta kekayaan terpidana atau ahli waris jika terpidana meninggal.

5. Dian Wahyuni, *Jaksa Pengacara Negara dalam Mengajukan Gugatan Perdata sebagai Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi di Wilayah Hukum Kejaksaan Tinggi Sumatera Barat*, Tesis pada Universitas Andalas, Padang, Tahun 2020. Hasil yang diperoleh dari penelitian ini bahwa gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara untuk pengembalian kerugian keuangan Negara merupakan upaya lanjutan setelah instrumen pidana tidak sepenuhnya mengembalikan kerugian keuangan Negara dan upaya negosiasi dengan terpidana atau ahli waris terpidana tidak berhasil. Dalam pelaksanaan gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara terkendala oleh tidak diketahui keberadaan terpidana dan juga harta kekayaan terpidana, terpidana telah jatuh miskin, terhadap aset yang disita dan telah dilakukan lelang akan tetapi tidak ada peminatnya dengan alasan lokasi tidak

strategis ataupun harga yang terlalu tinggi sehingga tidak bisa untuk pengembalian kerugian keuangan Negara. Strategi kejaksaan untuk pengembalian kerugian keuangan Negara adalah optimalisasi fungsi dan tugas Kejaksaan pada bidang penyidikan dan bidang intelijen. Jaksa Pengacara Negara menghimbau terpidana atau ahli waris terpidana untuk membayar tuggakan uang pengganti, penelusuran harta kekayaan terpidana hingga ke ahli waris, melakukan blokir terhadap harta kekayaan terpidana atau ahli waris jika terpidana meninggal.

6. Lussy Hernawati, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Berupa Pembayaran Uang Pengganti oleh Terpidana Korupsi*, Tesis pada Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, Tahun 2014. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara dalam bentuk pembayaran uang pengganti belum berjalan maksimal. Hal ini lebih disebabkan karena adanya fomulasi kebijakan hukum pidana yang lain yang memberi peluang kepada terpidana kasus tindak pidana korupsi untuk tindak membayar uang pengganti dan lebih memilih untuk menjalani pidana pemenjaraan.
7. Widya Hari Sutanto, *Peran Jaksa Pengacara Negara Untuk Memulihkan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi Untuk Mewujudkan Keadilan*, Tesis pada Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, Tahun 2021. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa peran Jaksa Pengacara Negara Tegal dalam upaya mengembalikan kerugian keuangan negara dapat ditinjau dalam teori pengembalian aset dan teori keadilan yang merupakan

bagian terpenting dalam mengupayakan pengembalian kerugian keuangan negara. Pengembalian aset keuangan negara yang diupayakan oleh Jaksa Pengacara Negara Kota Tegal melalui upaya penyitaan maupun perampasan aset negara telah sesuai dengan perspektif keadilan. Mengacu pada teori keadilan dan kemanfaatan dengan meletakkan tanggungjawab pidana serta perdata kepada pelaku tindak pidana korupsi dan ahli warisnya diharapkan kerugian keuangan negara yang terjadi akibat perbuatan tersebut dapat dikembalikan seutuhnya sebagai bentuk keadilan terhadap pelaku, negara dan masyarakat yang dirugikan. Sedangkan dari segi kemanfaatan maka pengembalian kerugian keuangan negara merupakan sistem penegakan hukum yang sangat baik secara pidana maupun perdata, sekaligus mencegah penggunaan atau pemanfaatan aset-aset yang dihasilkan dari korupsi sebagai alat atau sarana oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk melakukan tindak pidana lainnya.