

**PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA MELALUI *SOCIAL  
CORRUPTION COST* SEBAGAI SARANA PEBERANTASAN  
TINDAK PIDANA KORUPSI PADA MASA TRANSISI  
TEKNOLOGI**

**Tesis**



Disusun Oleh

**FAISOL**

NIM: 202210009

**PROGRAM MAGISTER HUKUM  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM BATIK  
SURAKARTA  
TAHUN 2024**

**PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA MELALUI *SOCIAL  
CORRUPTION COST* SEBAGAI SARANA PEBERANTASAN  
TINDAK PIDANA KORUPSI PADA MASA TRANSISI  
TEKNOLOGI**

Oleh

**FAISOL**  
NIM: 202210009

Komisi	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Pembimbing			
Pembimbing I	Dr. Amir Junaidi, S.H., M.H.  NIDN. 0612115901	.....	.....
Pembimbing II	Dr. Ariy Khaerudin, S.H., M.H.  NIDN. 0610017302	.....	.....

Telah dinyatakan memenuhi syarat pada  
tanggal 9 Maret 2024

Kepala Program Magister Fakultas Hukum  
Universitas Islam Batik Surakarta

Dr. Ismiyanto, S.H., M.H.  
NIDN. 0001106113

**PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA MELALUI *SOCIAL  
CORRUPTION COST* SEBAGAI SARANA PEBERANTASAN  
TINDAK PIDANA KORUPSI PADA MASA TRANSISI  
TEKNOLOGI**

**Tesis**

Oleh

**FAISOL**

NIM: 202210009

Telah dipertahankan di depan tim penguji dan dinyatakan sah serta memenuhi  
syarat pada tanggal 9 Maret 2024

**Tim Penguji:**

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	Dr. Amir Junaidi, S.H., M.H. NIDN. 0612115901	.....	
Sekretaris	Dr. Ariy Khaerudin, S.H., M.H. NIDN. 0610017302		.....
Anggota Penguji	Dr. M. Muhtarom, S.H., M.H. NIDN. 99906977827	.....	

**Mengetahui:**

Dekan  
Fakultas Hukum

Kepala Program Magister Hukum

H. Suharno, S.H., M.H.  
NIDN. 8897260022

Dr. Ismiyanto, S.H., M.H.  
NIDN. 0001106113

## **PERNYATAAN KEASLIAN DAN PERSYARATAN PUBLIKASI**

1. Tesis dengan judul: **PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA MELALUI *SOCIAL CORRUPTION COST* SEBAGAI SARANA PEBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI PADA MASA TRANSISI TEKNOLOGI**, ini adalah karya penelitian saya sendiri dan tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik serta tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang tertulis dengan acuan yang disebutkan sumbernya, baik dalam naskah karangan dan daftar pustaka. Apabila ternyata di dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan terdapat plagiasi, maka saya bersedia menerima sanksi, baik Tesis beserta gelar magister saya dibatalkan serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Publikasi sebagian atau keseluruhan isi Tesis pada jurnal atau forum ilmiah harus menyertakan tim promotor sebagai *author* dan PPs UNIBA sebagai institusinya. Apabila saya melakukan pelanggaran dari ketentuan publikasi ini, maka saya bersedia mendapatkan sanksi akademik yang berlaku.

Surakarta, 9 Maret 2024

.....  
Nama: Faisol  
NIM: 202210009

## KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji Syukur penulis persembahkan kepada Allah SWT dan Nabi junjungan kita Muhammad SAW, atas terselesaikannya penulisan tesis dengan judul ‘Pengembalian Kerugian Negara Melalui *Social Corruption Cost* Sebagai Sarana Peberantasan Tindak Pidana Korupsi Pada Masa Transisi Teknologi’. Tidak lupa penulis mengucapkan terima kasih kepada Rektor Uniba Surakarta, pembimbing dan penguji yang telah membantu memberikan koreksi serta motivasi sehingga berkontribusi pada terselesaikannya tesis ini. Tesis ini mengambil tema pengembalian kerugian negara yang diformulasikan dengan skema penghitungan berbasis *Social Corruption Cost* dengan maksud supaya mampu menjadi sarana yang optimal dalam mengembalikan kerugian keuangan negara maupu kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi.

Penulis dalam kesempatan ini turut mengajak pembaca memberikan saran maupu kritik terhadap penulisan karya ilmiah tesis ini. Masukan berupa kritik dan saran akan penulis pergunakan melakukan perbaikan terhadap tema penelitian terkait pada masa mendatang. Terima kasih

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Surakarta, 9 Maret 2024

.....  
Nama: Faisol  
NIM: 202210009

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Persetujuan Pembimbing .....	ii
Pengesahan Tim Penguji .....	iii
Pernyataan Keaslian Dan Persyaratan Publikasi .....	iv
Kata Pengantar.....	v
Daftar Isi .....	vi
<b>BAB I.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang.....</b>	<b>1</b>
<b>B. Keaslian Penelitian.....</b>	<b>6</b>
<b>C. Rumusan Masalah.....</b>	<b>12</b>
<b>D. Tujuan Penelitian.....</b>	<b>13</b>
<b>E. Manfaat Penelitian .....</b>	<b>13</b>
<b>BAB II.....</b>	<b>14</b>
<b>A. Tinjauan Pustaka .....</b>	<b>14</b>
1. Teori Penegakan Hukum .....	14
2. Teori Analisis Hukum dari Perspektif Ekonomi.....	16
3. <i>Social Corruption Cost</i> .....	18
a. Biaya Eksplisit Korupsi.....	20
b. Biaya Implisit Korupsi.....	22
4. Tinjauan Tindak Pidana Korupsi.....	23
5. Tinjauan Kerugian Negara.....	28
<b>B. Kerangka Berpikir .....</b>	<b>31</b>
<b>C. Hipotesis .....</b>	<b>33</b>
<b>BAB III.....</b>	<b>35</b>
<b>A. Jenis Penelitian.....</b>	<b>35</b>
<b>B. Pendekatan dan Sifat Penelitian.....</b>	<b>36</b>
<b>C. Bahan Hukum .....</b>	<b>37</b>
1. Bahan Hukum Primer .....	37
2. Bahan Hukum Sekunder .....	38
<b>D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....</b>	<b>38</b>
<b>E. Teknik Analisis Bahan Hukum .....</b>	<b>38</b>

<b>BAB IV</b> .....	<b>40</b>
<b>A. Problematika Pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi</b> .....	<b>40</b>
1. Problematika Yuridis Pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi .....	41
a. Tipe Pertama.....	47
b. Tipe Kedua .....	48
c. Tipe Ketiga .....	49
d. Tipe Keempat .....	50
e. Tipe Kelima .....	50
2. Problematika Pengutamaan Bentuk Hukuman Fisik Terhadap Terdakwa Korupsi .....	57
3. Problematika Sosial Kepuasan Masyarakat Terhadap Pengutamaan Bentuk Hukuman Penjara .....	62
<b>B. Formulasi Pengembalian Kerugian Negara Berbasis <i>Social Corruption Cost</i> Sebagai Sarana Pemberantasan Korupsi Pada Masa Transisi Teknologi</b> .....	<b>73</b>
1. Optimalisasi Pengembalian Kerugian Negara Melalui Peran Jaksa .....	73
a. Sidang Permulaan oleh Hakim Tunggal.....	79
b. Optimalisasi Peran Jaksa Melalui Penundaan Penuntutan.....	81
2. Perumusan Penghitungan Kerugian Negara Bebas <i>Social Cost Corruption</i> .....	84
a. Model Penghitungan Kerugian Negara dengan Biaya Eksplisit.....	88
b. Model Penghitungan Kerugian Negara dengan Biaya Implisit .....	95
<b>BAB V</b> .....	<b>100</b>
<b>A. Kesimpulan</b> .....	<b>100</b>
<b>B. Saran</b> .....	<b>100</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>102</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Korupsi telah menjadi permasalahan negara yang sulit untuk ditangani. Kondisi demikian ini, dapat didasari oleh beberapa faktor, diantaranya jenis hukuman yang belum dapat memberikan efek jera atau *deterren effect* terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Angka tindak pidana korupsi di Indonesia memang telah mengalami penurunan akan tetapi nilai atau nominal kerugian negara yang dikorupsi justru menunjukkan peningkatan yang signifikan. Kuantitas angka korupsi dewasa ini telah mampu untuk digunakan sebagai indikator atau tolok ukur di dalam mengukur keberhasilan dari pengaturan maupun penerapan hukum pada suatu negara.<sup>1</sup> Tingginya angka korupsi juga menjadi parameter yang menunjukkan ketidakmampuan dari negara dalam menjalankan pranata hukumnya dan berakibat pada lemahnya sektor penegakan hukum atau *law enforcement* terhadap tindak pidana korupsi.<sup>2</sup> Dengan demikian, perlu dikaji kembali apakah sarana atau instrumen penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi masih efektif.

Pemberantasan korupsi juga dapat menunjukkan mutu dari suatu negara hukum mengenai bagaimana mengimplementasikan fungsi dari pranata hukumnya untuk mengatasi serta memberantas korupsi. Fungsi hukum identik dengan peran hukum sebagai metode dalam memecahkan permasalahan tertentu. Dalam hal ini terlebih dahulu mengetahui opsi yang ditawarkan hukum terkait dengan fungsinya. Fungsi tersebut mengenai penempatannya, apakah hukum ditempatkan sebagai perintah dari penguasa (*Law is a command of the Lawgiver*), yang dimaknai perintah dari pemegang kedaulatan.<sup>3</sup> Kemudian, pada

---

<sup>1</sup> Maria Violeta Cimpoeru dan Valentin Cimpoeru, "Budgetary Transparency-An Improving Factor for Corruption Control and Economic Performance", *Procedia Economic and Finance*, Vol. 27, No. 3, 2015, hlm. 579-586.

<sup>2</sup> Dahlan, 2017, *Problematika Keadilan dalam Penerapan Pidana terhadap Penyalah Guna Narkotika*, Bandung: DeePublish, hlm. 17.

<sup>3</sup> George Whitecross Paton, 1951, *A Text-Book of Jurisprudence*, Second Edition, Oxford: Clarendon Press, hlm. 74.

sisi lainnya apakah hukum akan ditempatkan sebagai kaidah sistem hukum yang saling mempengaruhi,<sup>4</sup> ataukah hukum cenderung akan dipahami dan dilaksanakan sebagai alat untuk kontrol (*social control*) dan rekayasa sosial (*social engineering*) seperti halnya Roscoe Pound.<sup>5</sup>

Dalam perkembangannya, mungkin juga hukum akan dapat ditempatkan sebagai acuan pembuatan hukum oleh pemerintah yang sejatinya memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) of *the greatest number of their citizens* sebagaimana uraian Jeremy Bentham.<sup>6</sup> Dengan demikian, uraian diatas membuktikan urgensi hukum dalam suatu negara, oleh karena itu konsep negara hukum menjadi hal yang pasti ada di dalam setiap negara dikarenakan ragam kebutuhan-kebutuhan tersebut. Indonesia sebagai negara hukum, juga memiliki tujuan dan kebutuhan terhadap hukum untuk dapat mewujudkan tujuan bangsa atau cita bangsa (*rechtsidie*) yang diamanatkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Apabila melihat dalam tafsir negara hukum Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengertian Indonesia sebagai negara hukum tidak ditulis dalam bagian batang tubuh atau pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemberantasan korupsi masih diiringi kegagalan mengembalikan kerugian negara karena sarana sanksi yang diancamkan berorientasi pada pidana konvensional. Negara berada dalam posisi rugi dikarenakan modus maupun skala korupsi yang semakin berkembang dan diselesaikan dengan mekanisme konvensional. Sarana konvensional tersebut mencakup dimensi pemberian sanksi yang cenderung mengutamakan hukuman badan khususnya yang berupa hukuman penjara apabila dibandingkan optimalisasi terhadap pengembalian kerugian negara. Pada sisi lainnya, perkembangan yang terjadi pada dunia internasional sudah terlebih dahulu mengenalkan metode penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi yang mempunyai orientasi terhadap

---

<sup>4</sup> Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, hlm. 181.

<sup>5</sup> Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 74.

<sup>6</sup> Martin Mufti dan Didah Durrotun, 2013, *Teori-Teori Demokrasi*, Bandung: Pustaka Setia, hlm. 161.

pengembalian kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara.

Konklusi dari beberapa perkembangan baik secara internal maupun eksternal tersebut, tentunya perlu untuk disegerakan formulasi penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi yang juga mempunyai orientasi terhadap pengembalian kerugian negara sebagai upaya pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi. Hal ini sebagai bentuk upaya merespon kegagalan peradilan Indonesia dengan melalui metode yang konvensional dalam menurunkan angka korupsi khususnya mencakup keberhasilan atau optimalisasi dalam mengembalikan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi. Penjatuhan sanksi pidana khususnya pidana penjara dalam pemberantasan korupsi yang diatur dalam undang-undang, memiliki banyak kelemahan.

Kelemahan tersebut berkaitan dengan minimnya kekuatan eksekutorial putusan pengadilan untuk dapat mengembalikan kerugian negara yang diakibatkan oleh korupsi. Instrumen konvensional meskipun sudah disertai dengan denda, uang pengganti dan biaya perkara terhitung sangat kurang dalam menutup kerugian negara tersebut.<sup>7</sup> Instrumen pemidanaan konvensional saat ini belum mampu menutup kerugian negara, mengingat besarnya kerugian negara yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi yang tidak hanya berupa kerugian langsung atau nilai yang dikorupsi saja. Aparat penegak hukum harus mempunyai pemikiran, bahwa instrumen pemidanaan konvensional yang digunakan saat ini belum memulihkan kerugian negara akibat korupsi.

Data yang dihimpun sebagai perkembangan kinerja dari KPK ditunjukkan turunnya angka kuantitas kasus korupsi tetapi tidak dengan nominal kerugian negara yang ditimbulkan.<sup>8</sup> Faktanya, kerugian negara akibat korupsi terus mengalami peningkatan secara nominal. Pemberian sanksi yang mengutamakan pidana badan (penjara) menjadi karakteristik putusan pengadilan tindak pidana korupsi di Indonesia sehingga semakin menjadi pilihan utama. Hal tersebut justru melahirkan berbagai macam permasalahan baru berupa kerugian negara

---

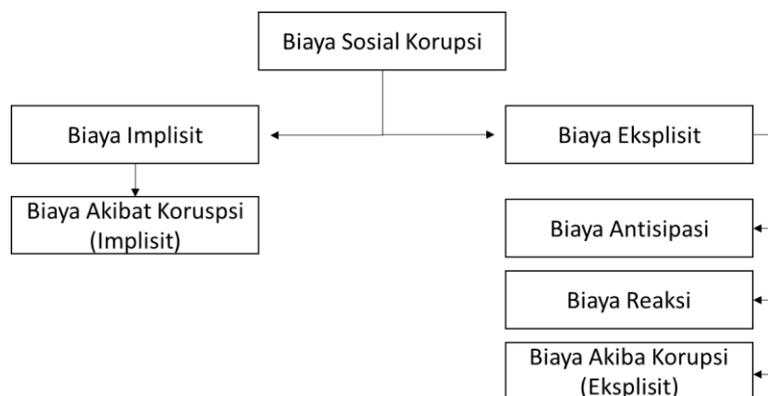
<sup>7</sup> R. Pradipto, "A certain uncertainty; an Assessment of Court Decisions for tackling Corruptions in Indonesia 2001-2008," *SSRN working paper series*, 2009.

<sup>8</sup> Galamedia News.com, "ICW Penindakan Kasus Korupsi," <https://galamedia.pikiran-rakyat.com/news/pr-3553253/icw--penindakan-kasus-korupsi-tahun-2019-turun-drastis>, diakses pada Sabtu 11 November 2023.

yang ditimbulkan oleh korupsi yang tidak terkembalikan. Perkembangannya, kerugian negara akibat korupsi dapat diklasifikasikan menjadi kerugian keuangan negara dan kerugian perekonomian negara.

Klasifikasi tersebut mencakup: (i) kerugian yang nyata-nyata diakibatkan oleh tindak pidana korupsi berupa uang, kekayaan, aset negara yang hilang; (ii) kerugian berkelanjutan akibat dampak korupsi semacam arah kebijakan yang salah, kerusakan lingkungan; serta (iii) kerugian yang muncul dikarenakan beban biaya negara dalam membiayai pencegahan, penanganan maupun peradilan kejahatan korupsi. Maka, idealnya diperlukan sarana yang tepat untuk mengembalikan kerugian negara secara efektif. Salah satunya dapat dilakukan dengan injeksi pemikiran biaya sosial korupsi (*social corruption cost*) sebagai sarana pemberantasan tindak pidana korupsi yang dapat meningkatkan optimalisasi pengembalian kerugian negara. *Social corruption cost* bertujuan mengoptimalkan pengembalian kerugian negara yang ditujukan pada terdakwa tindak pidana korupsi.

Analisis *social corruption cost* dilakukan dengan menggunakan kerangka pikir adaptasi dari doktrin *social cost of crime* atau biaya sosial kejahatan.<sup>9</sup> *Social corruption cost* mengklasifikasikan jenis kerugian negara melalui biaya implisit dan biaya eksplisit korupsi dalam bagan berikut:



**Bagan: Klasifikasi *social corruption cost*.**

Biaya eksplisit korupsi merupakan biaya riil atau biaya nyata yang keluar sebagai biaya antisipasi, biaya reaksi dan biaya akibat dari sebuah kejahatan

<sup>9</sup> S. Brand dan N. Price, 2009, *The Economic Costs of Crime*, London: Home Office Research Study, Busawa-Busawa E. S., hlm. 217.

korupsi, yang dapat dihitung secara langsung. Sedangkan, biaya implisit pada dasarnya adalah biaya oportunitas dari tindakan korupsi, terbagi menjadi biaya finansial, misalnya berapa uang yang dicuri oleh koruptor atau disebut sebagai kerugian keuangan negara maupun biaya ekonomi yaitu dampak dari tindakan korupsi, misalnya sumberdaya teralihkan dari aktivitas yang produktif menjadi tidak produktif. Klasifikasi yang demikian ini, telah menjadi sarana yang diharapkan mampu secara maksimal digunakan untuk meningkatkan optimalisasi pengembalian kerugian negara.

Perumusan pengembalian kerugian negara melalui *social corruption cost* juga dapat dibenarkan dari perspektif perlindungan hukum. Tentu saja bentuk perlindungan hukum sebagaimana dimaksud ditujukan kepada negara, khususnya supaya mempunyai akses dengan sarana hukum tersebut dalam melakukan bentuk *punishment* atau sanksi yang mampu memaksimalkan pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi. Wujud dari perlindungan hukum pada dasarnya merupakan upaya penegakan hukum yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat. Penegakan hukum atau sektor *law enforcement*, secara konseptual merupakan upaya menyelaraskan hubungan antara nilai-nilai yang terdefiniskan di dalam kaidah-kaidah yang *rigid* atau konkrit serta kemudian ditindaklanjuti dengan merealisasikannya ke dalam sikap tindakan sebagai penjabaran dari nilai pada tahap akhir untuk dapat menciptakan, memelihara serta mempertahankan ketertiban kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>10</sup> Perumusan tersebut juga diharapkan mampu menjadi sarana pemberantasan tindak pidana korupsi khususnya pada masa transisi teknologi dimana korupsi berkembang modus pelaksanaannya dengan memanfaatkan perkembangan teknologi seperti contohnya berupa manipulasi anggaran dan penganggaran fiktif.

Mochtar Kusumaatmadja dalam gagasannya menerangkan bahwa hukum tidak hanya terbatas merupakan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam Masyarakat melainkan meliputi pula lembaga-lembaga atau *institutions* dan proses-proses (*process*) yang mewujudkan

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 2

berlakunya kaidah-kaidah tersebut dalam kenyataannya.<sup>11</sup> Asas maupun kaidah tersebutlah sebagaimana merupakan *das sollen*, dan selanjutnya lembaga-lembaga dan prosesnya yang mewujudkannya menjadi *das sein*. Maka dari itu, hukum dapat dioptimalkan menjadi sarana dalam mewujudkan tujuan suatu negara, termasuk menciptakan sarana pengembalian kerugian negara yang optimal sebagai sarana pemberantasan tindak pidana korupsi.

Pengembalian kerugian negara pada kondisi eksisting yang belum mampu optimal apabila dianalisis dari sarana berupa sanksi yang rata-rata diberikan terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Dengan demikian, diperlukan formulasi pengembalian kerugian negara akibat korupsi dengan sarana yang mampu secara optimal mengembalikan kerugian negara tersebut. Dalam tesis ini turut dimasukkan beberapa komparasi atau perbandingan dalam aspek pengaturan maupun studi kasus terhadap negara-negara yang telah menerapkan *social corruption cost* seperti pada negara Jerman, Amerika Serikat serta Belanda. Hal ini dilakukan dalam rangka memperluas kajian komparatif yang digunakan pada penyusunan tesis ini. Uraian latar belakang tersebut diatas, selanjutnya disusun dalam bentuk penelitian hukum berupa tesis dengan mengambil judul “Pengembalian Kerugian Negara melalui *Social Corruption Cost* sebagai Sarana Peberantasan Tindak Pidana Korupsi Pada Masa Transisi Teknologi”.

## B. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian merupakan paparan dari hasil penelusuran atau *tracking* kemajuan penelitian sejenis terbaru, dengan mempertimbangkan hasil penelitian, sehingga peneliti dapat menunjukkan perbedaan penelitian yang dilakukan dengan penelitian-penelitian sejenis sebelumnya. Keaslian penelitian disajikan dari beberapa penelitian yang mempunyai relevansi dengan tesis ini.

Judul	Jenis	Nama	Kesimpulan
Pengembalian Aset Hasil Tindak Pidana Sebagai Alternatif	Disertasi pada Pascasarjana Ilmu Hukum	Toetik Rahayuningsih	Penanggulangan pencucian uang hanya dapat

<sup>11</sup> Mochtar Kusumaatmadja, 1975, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Binacipta, hlm. 11-12.

<p>Penanggulangan Tindak Pidana Pencucian Uang</p>	<p>Universitas Airlangga, 2013</p>		<p>dilakukan melalui pencegahan dan pemberantasan, yaitu pencegahan dapat dilakukan melalui pemberantasan lembaga keuangan melalui sanksi dalam sistem peradilan pidana. Ketentuan terkait pengembalian aset, namun demikian kompleks dan masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yang mungkin belum dapat dimanfaatkan secara maksimal, mekanisme hukum dalam rangka pengembalian aset masih mengalami banyak kendala dalam pelaksanaannya karena belum adanya kejelasan</p>
--	--	--	---

			peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, undang-undang dalam pemulihan aset harus diatur secepatnya untuk menyelesaikan undang-undang rezim anti pencucian uang
Kedudukan Tindak Pidana Asal ( <i>Predicate Crime</i> ) Dalam Tindak Pidana Pencucian Uang ( <i>Money Laundering</i> ) Perpektif Pembaharuan Hukum Pidana	Tesis pada Program Pascasarjana Universitas Pasundan, 2018	Adardam Achyar	Tindak pidana asal ( <i>predicate crime</i> ) dalam tindak pidana pencucian uang ( <i>Money laundering</i> ), ditinjau perspektif legalitas-positivistik adalah syarat mutlak terjadinya tindak pidana pencucian uang, oleh karenanya terdakwa mempersiapkan segala beban pembuktian di persidangan dan jika tidak dapat

			<p>membuktikan, terdakwa dinyatakan bersalah. Pembalikan beban pembuktian melanggar HAM secara individu, namun terdapat hal yang lebih urgen, yakni melindungi hak-hak masyarakat yang terampas dengan tindak pidana pencucian uang. Sesuai dengan falsafah kekeluargaan, bukan falsafah individualistik yang kental dengan pengaruh dari Barat</p>
<p><i>Restoratif Justice</i>            Dalam Pemidanaan Korporasi pelaku Korupsi Demi Optimalisasi Pengembalian Kerugian Negara</p>	<p><i>Jurnal Rechtsvinding</i>, Vol. 5, No. 3, Desember 2016, hlm. 421-438</p>	<p>Budi Suhariyanto</p>	<p><i>Restoratif justice</i> menghindari dari dampak yang ditimbulkan korupsi oleh korporasi terhadap buruh, perekonomian dan masyarakat,</p>

			sehingga <i>restoratif justice</i> dalam pengembalian kerugian negara mendapat landasan yang kuat
Pertanggungjawaban Pidana Perampasan Aset Hasil Tindak Pidana Korupsi Sebagai Salah Satu Wujud Pelaksanaan Keadilan Restoratif ( <i>Restorative Justice</i> )	<i>Jurnal Analisis Hukum</i> , Vol. 2, No. 1, 2018	Yogi Yasa Wedha	Konstruksi pertanggungjawaban pidana perampasan aset tindak pidana korupsi ditempatkan sebagai pidana tambahan yang bersifat fakultatif dan komplementer, tidak efektif mengembalikan kerugian Negara sehingga menimbulkan ketidakadilan

Beberapa penelitian yang mempunyai relevansi dengan tesis penulis digunakan untuk menunjukkan keaslian penelitian tesis ini. Penjelasan dapat dinarasikan dengan membandingkan tesis penulis dengan beberapa penelitian sebelumnya yang memiliki relevansi tersebut. Disertasi Toetik Rahayuningsih dengan judul pengembalian aset hasil tindak pidana sebagai alternatif penanggulangan tindak pidana pencucian uang. Disertasi dari Toetik Rahayuningsih, memiliki relevansi dengan tesis penulis pada pembahasan mengenai pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi. Namun demikian,

Toetik Rahayuningsih lebih khusus membahas mengenai pengembalian aset dalam tindak pidana pencucian uang (TPPU). Kesimpulan dari disertasi Toetik Rahayuningsih menegaskan penanggulangan tindak pidana pencucian uang hanya dapat dilakukan melalui pencegahan dan pemberantasan, yaitu pencegahan yang dapat dilakukan melalui pemberantasan oleh lembaga keuangan melalui sanksi dalam sistem peradilan pidana. Ketentuan yang berkaitan dengan pengembalian aset, masih kompleks dan masih tersebar di dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yang mungkin belum dapat dimanfaatkan secara maksimal. Oleh karena itu, mengakibatkan mekanisme hukum dalam rangka pengembalian aset masih mengalami banyak kendala dalam pelaksanaannya dikarenakan belum terdapatnya kejelasan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Kebutuhan terhadap undang-undang yang mengatur pemulihan aset harus diatur secepatnya untuk menyelesaikan cita-cita atau gagasan undang-undang rezim anti pencucian uang.<sup>12</sup> Hal itu menunjukkan bahwa pengembalian aset masih terkendala di dalam hal substansi peraturan perundang-undangan yang berujung kepada implementasi maupun implikasinya di lapangan dengan menunjukkan bahwa mekanisme yang belum jelas dapat menghambat pelaksanaan pengembalian aset secara maksimal.

Penelitian ini juga selaras dengan konsepsi pembalikan beban pembuktian yang menjadi kesimpulan tesis dari Adardam Achyar. Pembalikan beban pembuktian melanggar Hak Asasi Manusia secara individu, tetapi terdapat hal yang lebih penting, yaitu melindungi hak-hak masyarakat yang terampas dengan tindak pidana pencucian uang. Pembalikan beban harus dilaksanakan sesuai dengan falsafah kekeluargaan dan bukan dengan falsafah individualistik yang kental dengan pengaruh-pengaruh dari Barat.<sup>13</sup> Hal ini menunjukkan dasar filosofis pengembalian aset dapat ditekankan serta disesuaikan dengan tujuan untuk melindungi kepentingan yang lebih besar. Penelitian Adardam Achyar, terbatas memperkuat secara filosofis argumentasi penulis dalam tesis ini,

---

<sup>12</sup> Toetik Rahayuningsih, "Pengembalian Aset Hasil Tindak Pidana Sebagai Alternatif Penanggulangan Tindak Pidana Pencucian Uang," *Disertasi*, Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Airlangga, 2013.

<sup>13</sup> Adardam Archyar, "Kedudukan Tindak Pidana Asal (*Predicate Crime*) Dalam Tindak Pidana Pencucian Uang (*Money Laundering*) Perspektif Pembaharuan Hukum Pidana," *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Pasundan, 2018.

khususnya berkaitan dengan perumusan sarana yang efektif di dalam mengembalikan kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara dalam rangka untuk dapat menciptakan kemanfaatan bagi negara tersebut.

Perlu diatur dengan lebih spesifik dengan tujuan dapat diterapkan pada pelaku tindak pidana korupsi. Keadilan restoratif, pada ranah praktik maupun secara konsep, mempunyai relevansi atau kesamaan dengan metode penyelesaian tindak pidana yang melibatkan korporasi di Amerika Serikat, yaitu *Defered Prosecution Agreement* (DPA) dan *Non-Prosecution Agreements* (NPA). *Defered Prosecution Agreement* (DPA) atau *Non-Prosecution Agreements* (NPA), merupakan kesepakatan diantara jaksa dan korporasi untuk menunda atau tidak melakukan penuntutan asal korporasi tersebut memenuhi ketentuan yang ditetapkan, perjanjian tersebut dalam ranah praktik dikenal sebagai Perjanjian Penangguhan Penuntutan (*Defered Prosecution Agreement*) atau Perjanjian Untuk Tidak Dituntut (*Non-Prosecution Agreements*).<sup>14</sup>

Dari penelitian Budi Suhariyanto maupun Yogi Yasa Wedha, menemukan relevansi kesimpulan bahwa *restorative justice* mampu menghindarkan dari dampak yang ditimbulkan korupsi oleh korporasi terhadap buruh, perekonomian dan masyarakat, sehingga *restorative justice* dalam pengembalian kerugian negara mendapat landasan yang kuat.<sup>15</sup> Namun demikian, konteks yang penulis cermati adalah dalam semua lingkup tindak pidana korupsi tidak hanya membatasi diri terhadap korporasi saja, mengingat luas dan macam bentuk tindak pidana korupsi khususnya pada kondisi teraktual dewasa ini.

### **C. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam tesis ini dapat dirumuskan dalam poin-poin sebagai berikut:

---

<sup>14</sup> Ridollah Agung Erinsyah, "Pembaruan Hukum Pidana Melalui Keadilan Restoratif dalam Pengembalian Kerugian Negara Dari Korporasi Sebagai Pelaku Tindak Pidana Korupsi," *Tesis*, Magister Hukum Universitas Andalas, 2020.

<sup>15</sup> Budi Suhariyanto, "Restoratif Justice Dalam Pemidanaan Korporasi pelaku Korupsi Demi Optimalisasi Pengembalian Kerugian Negara," *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 5, No. 3, Desember 2016, hlm. 421-438.

1. Bagaimana problematika pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi?
2. Bagaimana formulasi pengembalian kerugian negara berbasis *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan korupsi pada masa transisi teknologi?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang menjadi sasaran dari penulisan tesis ini mencakup hal-hal penting sebagai berikut:

1. Menemukan dan menganalisis problematika pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi.
2. Merumuskan formulasi pengembalian kerugian negara berbasis *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan korupsi pada masa transisi teknologi.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang diharapkan dapat dicapai dengan penulisan tesis ini mencakup manfaat teoritis serta manfaat praktis yang dituliskan sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis yang menjadi sasaran adalah mampu memperkaya referensi literatur mengenai tindak pidana korupsi khususnya berkaitan dengan *social corruption cost* sebagai sarana pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi pada masa transisi teknologi.

##### **2. Manfaat Praktis**

Manfaat praktis dalam penelitian ini diharapkan mampu memberikan gagasan kepada pemangku kebijakan pidana berupa sarana penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi dengan konsep *social cost corruption* yang efektif mampu mengembalikan kerugian negara akibat korupsi.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Tinjauan Pustaka**

##### **1. Teori Penegakan Hukum**

Teori penegakan hukum bermuara pada tujuan memenuhi nilai dasar hukum yang menjadi tujuan penegakan hukum. Pemikiran Gustav Radbruch mengenai keadilan, kepastian dan kemanfaatan sebagai nilai dasar hukum yang menjadi tujuan hukum adalah parameter dalam penegakan hukum. Berangkat dari latar belakang Radbruch sebagai hakim, maka putusan pengadilan yang menjadi salah satu sarana penegakan hukum harus mampu menginterpretasikan pemenuhan terhadap nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Kondisi demikian ini, juga dimaknai identik pada penegakan hukum terhadap tindak pidana. Muladi menyimpulkan bahwa penegakan hukum pidana harus senantiasa menjunjung tinggi prinsip hak asasi manusia dan perlu diperhatikan hal-hal tertentu. Penegakan hukum juga harus turut berkembang menyesuaikan dinamika seperti perkembangan teknologi sehingga penegakan hukum sebagaimana dimaksud juga tetap relevan dan efektif. Muladi dalam tulisannya mengklasifikasikan tujuan dari penegakan hukum pidana.

*Pertama*, jangan menegakkan hukum pidana untuk pembalasan semata-mata. Dalam hal ini terdapat kepentingan lainnya, yaitu kepentingan pribadi pelaku yang pada dasarnya harus dijamin supaya menghindari munculnya *crime by the government* dan *the victim of abuse of power*. *Kedua*, jangan menggunakan hukum pidana apabila korbannya tidak jelas. *Ketiga*, jangan menggunakan hukum pidana untuk mencapai tujuan tertentu, bilamana masih dapat dicapai dengan cara lain yang sama efektifnya dan dengan kerugian yang lebih kecil (asas subsidiaritas). *Keempat*, jangan menggunakan hukum pidana bilamana kerugian yang diakibatkan dari pemidanaan lebih besar dibandingkan dengan kerugian yang diakibatkan oleh tindak pidana itu. *Kelima*, jangan menggunakan hukum pidana bilamana hasil sampingan (dampak) yang ditimbulkan lebih merugikan dibandingkan dengan perbuatan

yang dikriminalisasikan. *Keenam*, jangan menggunakan hukum pidana apabila tidak mendapatkan dukungan atau legitimasi dari masyarakat. *Ketujuh*, jangan menggunakan hukum pidana apabila diperkirakan tidak efektif. *Kedelapan*, hukum pidana harus dapat menjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara kepentingan negara, kepentingan masyarakat, dan kepentingan individu. *Kesembilan*, penggunaan hukum pidana harus selaras dengan tindakan pencegahan lain yang bersifat *non-penal*. *Kesepuluh*, penggunaan hukum pidana harus dapat meredam faktor utama yang bersifat kriminogen. *Kesebelas*, perumusan tindak pidana harus tepat dan teliti dalam menggambarkan perbuatan yang dilarang. *Keduabelas*, perbuatan yang dikriminalisasi harus digambar secara jelas. *Ketigabelas*, prinsip diferensiasi kepentingan yang dirusak, perbuatan yang dilakukan, status pelaku dalam kerangka asas kulpabilitas.<sup>16</sup>

Faktor-faktor diatas mencerminkan perubahan sudut pandang pemidanaan yang salah satunya adalah pemidanaan harus dapat menciptakan sarana yang efektif dan menjaga kepentingan negara, kepentingan masyarakat dan kepentingan individu. Pemikiran tersebut memiliki urgensi dalam menganalisis sarana penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, khususnya efektifitasnya dalam mengembalikan kerugian negara akibat korupsi. Tujuan ini selaras dengan kajian kembali terhadap pemberian pidana kepada pelaku korupsi dengan menitikberatkan pemidanaan berbasis *social corruption cost* dalam rangka menciptakan sarana pemidanaan yang efektif dan menjaga kepentingan negara dalam hal kerugian negara, kepentingan masyarakat dalam kerugian negara rakyat juga menanggung beban dan kepentingan individu, khususnya kepastian hukum. Oleh karena itu, dalam merumuskan formulasi pengembalian kerugian negara berbasis *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan korupsi pada masa transisi teknologi, juga perlu disesuaikan dengan teori penegakan hukum dimana tujuannya dapat mengakomodir nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan.

---

<sup>16</sup> Muladi, "Evaluasi Terhadap Substansi dan Pelaksanaan UU No. 11/PNPS/1963," *Jurnal HAM Bingkai Pembangunan dan Demokrasi*, 1997, hlm. 95-96.

Hal ini didasari kepentingan pembaharuan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi yang juga harus disesuaikan dengan masa transisi teknologi.

## 2. Teori Analisis Hukum dari Perspektif Ekonomi

Richard Anthony Posner dalam tulisannya *economic analysis of law*, menekankan bahwa hukum yang mengatur kegiatan ekonomi harus dapat memberikan tiga nilai utama di bidang ekonomi, yaitu *economic value*, *economic utility*, dan *economic efficiency*.<sup>17</sup> Terjemahan dari sudut pandang ekonomi terhadap hukum oleh Richard Anthony Posner tersebut, selanjutnya memunculkan *behavioral law* serta *behavioral economy*. Prinsip ini menjadi terlihat jelas dan diaplikasikan dalam masyarakat yang majemuk, maka unsur-unsur tidak mungkin terhindar dari biaya transaksi. Imbasnya, aturan hukum adalah salah satu keharusan yang harus mampu memberikan kepastian hukum serta menjaga rasa keadilan sosial dalam masyarakat. Konsepsi penguasaan atas pengelolaan serta penguasaan sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 misalnya, secara praktik hal tersebut tidak dapat dijalankan atau *nonexecutable*, meskipun negara memiliki kekuasaan mutlak sehingga untuk menjalankan kewenangan negara tersebut perlu terdapat pihak yang dikuasakan, dan bertindak untuk dan atas nama negara berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam aktivitas negara melakukan kegiatan ekonomi, maka berlaku asas yang disebut dengan "*Iure Imperi*" dan "*Iure Gestionis*".<sup>18</sup> Asas "*Iure Imperi*" dimana negara bertindak dalam kapasitasnya sebagai negara atau mengartikulasikan terdapatnya atribut negara dalam aktivitas negara di bidang ekonomi. Sedangkan, Asas "*Iure Gestionis*" diartikan sebagai pelepasan atribut negara dalam kegiatan ekonomi, dengan kata lain negara bertindak sebagai Pedagang. Dengan adanya dua sisi posisi negara dalam kegiatan ekonomi tersebut, maka konteks keterlibatan negara di dalam perannya terhadap pembangunan ekonomi akan memunculkan tindakan

---

<sup>17</sup> Richard A. Posner, 1994, *Economic Analysis of Law*, 4 Editions, USA: Harvard University Press, hlm. 144.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 145.

negara sebagai negara (*Iure Imperi*) dan tindakan negara sebagai pedagang atau pelaku ekonomi (*Iure Gestionis*).

Tindakan dari negara pada kapasitasnya sebagai negara, berada dalam ranah hukum publik dan melekat di dalamnya sebuah otoritas “kedaulatan negara”, sedangkan tindakan negara sebagai pedagang atau pelaku ekonomi berada dalam ranah hukum privat sehingga menjadikan kedudukan negara menjadi sama dan seimbang dengan pelaku ekonomi lainnya, terutama dalam membangun sebuah kontrak kerja sama. Relevansi penggunaan teori ini menjadi bermanfaat sebagai acuan dalam menganalisis hukum dari perspektif ekonomi khususnya kerugian negara yang nyata-nyata dapat menimbulkan terhambatnya pelayanan publik atau *public service* dan penurunan kesejahteraan masyarakat.

Menurut pemikiran dari Richard Anthony Posner, suatu indikator perekonomian diatur dari faktor utama hukum dan berperan sebagai sarana pembangunan ekonomi yang juga upaya menciptakan stabilitas dan kepastian hukum. Hukum harus mampu merefleksikan peran menciptakan stabilitas perekonomian untuk dapat menjamin ketenangan berusaha dan kepastian hukum khususnya untuk para pelaku ekonomi.<sup>19</sup> Stabilitas yang dimaksud berkaitan dengan penyelamatan kerugian keuangan negara akibat korupsi. Peran hukum dapat diakomodir oleh negara melalui produk regulasi yang memaksimalkan *stockholder* aparaturnya sebagai *agent of change* atau media perubahan dalam mengimplementasikan peran tersebut.

Bentuk implikasi yang dapat ditelaah, yaitu adalah terjaminnya efektifitas mekanisme pengembalian kerugian keuangan negara akibat korupsi, harus mampu merefleksikan peran negara dalam menciptakan stabilitas iklim perekonomian dan tentunya kepastian hukum bagi para pelaku korupsi maupun masyarakat. Hal ini akan membawa dampak terhadap meningkatnya perekonomian Indonesia karena sudah mempunyai mekanisme pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi yang efektif. Dengan demikian, keberhasilan dalam mengimplementasikan upaya mengembalikan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi,

---

<sup>19</sup> Richard A. Posner, 2007, *Economic Analysis of Law*, London: Aspen Publisher, hlm. 19.

dapat dipahami sebagai suatu bentuk kemajuan perekonomian negara. Richard A. Posner berpendapat bahwa perekonomian merupakan hal yang ditentukan oleh keberhasilan struktur di dalam suatu negara dalam membentuk *market power*-nya.<sup>20</sup>

Analisis hukum dari perspektif ekonomi dengan demikian menjadi parameter untuk mengetahui dan mengukur problematika pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi yang akan digunakan dalam merumuskan formulasi pengembalian kerugian negara berbasis *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan korupsi pada masa transisi teknologi.

### 3. *Social Corruption Cost*

Penanganan terhadap tindak pidana korupsi perlu dilakukan melalui upaya yang tidak biasa juga berupa penegakan hukum yang luar biasa atau *extra ordinary law enforcement*. Pemerintah China misalnya, telah menerapkan langkah penegakan hukum yang represif dan subversif terhadap korupsi. Model penegakan hukum di China terhadap korupsi dilakukan dengan memperluas dan mempertegas sanksi pidana yang diancamkan kepada pelaku yang diharapkan dapat menguatkan *law enforcement*.<sup>21</sup>

*Pertama*, melakukan pemiskinan terhadap terpidana korupsi. Pemiskinan merupakan penyitaan harta para koruptor dengan tujuan agar pelaku korupsi jera, dan tidak memiliki kemampuan untuk mengendalikan kembali atau menjadi pelaku sebagai koruptor lagi. Selain itu, pemiskinan akan menimbulkan efek jera sebab hukumannya jauh lebih besar dari hasil korupsinya. Konsep pemiskinan tidak hanya untuk individu saja, akan tetapi ditujukan juga untuk korporasi yang ikut terlibat. Pengumpulan uang, pengelolaan, juga mencakup pula peredaran uang yang diharapkan dapat efektif diberantas melalui peran hukum.

Tindak pidana korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa karena melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat. Kerugian negara yang

---

<sup>20</sup> William M. Landes dan Richard A. Posner, "Market Power in Antitrust Cases", *Havard Law Review*, Vol. 94, 1980, hlm. 937-996.

<sup>21</sup> Hong Lu dan Lening Zhang, "Death Penalty in China: The Law and The Practice," *Journal of Criminal Justice*, Vol. 33, No. 4, July-August 2005, hlm. 367-376.

ditimbulkan dari korupsi pun jauh lebih besar dari jumlah uang yang dikorupsi (nilai eksplisit). Tindak pidana ini juga menimbulkan damage (kerusakan) yang besar bagi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Oleh karena itu, memberantas korupsi tidak lagi dapat dilakukan ‘secara biasa’ tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa. Diperlukan langkah berbeda dari pendekatan yang sudah ada dalam rangka meningkatkan efek jera. Hukuman atau sanksi yang diberikan juga seharusnya mempertimbangkan akibat kerusakan sosial, ekonomi maupun lingkungan yang ditimbulkan oleh korupsi.

Pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi merupakan pasal yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara sebagaimana menjadi pasal yang selama ini paling banyak dijadikan dasar KPK dalam menangani kasus tindak pidana korupsi. Sementara itu, dengan kondisi hukum faktual, penghitungan Jaksa Penuntut terkait kerugian negara yang ditimbulkan oleh setiap kasus korupsi hanya memperhitungkan besaran uang yang dikorupsi/disalahgunakan/dinikmati oleh terdakwa saja. Penghitungan tersebut belum memasukkan biaya implisit berupa *opportunity cost* maupun *multiplier* ekonomi yang hilang akibat alokasi sumber daya yang tidak tepat atau disalahgunakan.<sup>22</sup> KPK juga harus menganalisis bahwa hukuman pengganti berupa denda, uang pengganti, biaya perkara yang eksis pada saat ini belum mampu memulihkan kerugian negara yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi.

Rimawan Pradipto menganalisis hukuman finansial yang diterjemahkan sebagai nilai eksplisit atau *opportunity cost* yang dikenakan terhadap terpidana korupsi. Berdasarkan data dari putusan Mahkamah Agung, perbandingan biaya korupsi dan hukuman finansial pada kasus korupsi tahun 2001-2009 menunjukkan bahwa total hukuman finansial yang dituntutkan Jaksa hanya 40% dari keseluruhan biaya eksplisit korupsi. Dari jumlah tersebut, hanya sekitar 7,3% dari biaya eksplisit korupsi yang dijatuhkan

---

<sup>22</sup> M. A. Cohen, “Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice,” *Criminal Justice*, Vol. 4, 2000, hlm. 263-315.

hukuman final oleh hakim.<sup>23</sup> Kegagalan dalam pengenaan hukuman finansial kepada koruptor mendorong KPK untuk melakukan studi Biaya Sosial Korupsi dengan tujuan menyusun formula baru untuk pengenaan hukuman finansial kepada terdakwa tindak pidana korupsi.

Pemikiran tersebut mendorong formulasi pengembalian kerugian negara berbasis *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan korupsi pada masa transisi teknologi. *Social corruption cost* dirumuskan melalui analisis terhadap *Social Cost of Crime* atau Biaya Sosial Kejahatan).<sup>24</sup> Konsep ini diadopsi menjadi *Social Cost of Corruption* dengan beberapa penyesuaian kondisi yang terdapat di Indonesia. *Social corruption cost* dari beragam literatur dapat diklasifikasikan menjadi biaya implisit dan biaya eksplisit akibat korupsi.

#### **a. Biaya Eksplisit Korupsi**

Biaya eksplisit korupsi merupakan biaya *riil* atau biaya nyata yang keluar sebagai biaya antisipasi, biaya reaksi dan biaya akibat dari sebuah kejahatan korupsi, yang dapat dihitung secara langsung. Biaya eksplisit dalam hitungan ini dibatasi pada biaya yang keluar dari APBN meskipun dimungkinkan adanya biaya yang keluar dari luar APBN. Biaya implisit merupakan biaya yang tidak secara langsung terlihat, seperti biaya ekonomi yang dihitung sebagai *opportunity cost*, biaya *damage* atau akibat maupun kerusakan yang dampaknya melalui pasar, dan biaya akibat yang dampaknya tidak melalui pasar. Biaya implisit yang dihitung saat ini dengan mengambil estimasi terendah dari sebuah kejadian atau kegiatan korupsi. Biaya eksplisit korupsi mencakup: (i) biaya antisipasi korupsi; (ii) biaya reaksi korupsi; dan (iii) biaya akibat korupsi (yang tergolong eksplisit).<sup>25</sup> Berkaitan mengenai dampak yang ditimbulkan oleh korupsi, tidak semuanya langsung dapat terlihat. Terkait dengan korupsi kebijakan misalnya, akibat dari korupsi kebijakan tersebut baru dapat dilihat apabila di kemudian hari ternyata menimbulkan kerugian bagi negara.

##### 1) Biaya Antisipasi Korupsi

---

<sup>23</sup> R. Pradipto, *Op. Cit.*,

<sup>24</sup> S. Brand dan N. Price, *Op. Cit.*,

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 217.

Biaya antisipasi korupsi pada dasarnya dapat diklasifikasikan dari unsur-unsur sebagai berikut: (i) Biaya sosialisasi korupsi sebagai bahaya laten; (ii) Reformasi birokrasi untuk menurunkan hasrat korupsi; dan (iii) Berbagai kegiatan dalam rangka pencegahan korupsi yang dikeluarkan oleh KPK. Pada penghitungan biaya sosial korupsi yang dilakukan, hanya penghitungan poin (iii) yang berhasil dilakukan. Kegiatan dan mata anggaran untuk point (i) belum tercatat secara khusus pada kementerian/lembaga pemerintah, sehingga penghitungan tidak bisa dilakukan. Sementara poin (ii), proses reformasi birokrasi yang tersebar di seluruh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah menyebabkan penghitungan biaya ini sangat kompleks sehingga tidak bisa dimasukkan dalam perhitungan. Dengan demikian, definisi biaya antisipasi korupsi pada tulisan ini adalah besaran anggaran yang dikeluarkan untuk kegiatan pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi, tercermin dalam anggaran kegiatan pencegahan di KPK.

## 2) Biaya Reaksi Korupsi

Biaya reaksi korupsi adalah seluruh sumber daya yang diperlukan aparat penegak hukum untuk memproses seseorang yang melakukan korupsi, mulai tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pengadilan dan pemasyarakatan atau sampai selesai menjalani hukuman fisik maupun finansial. Biaya reaksi korupsi terdiri dari: (i) Biaya proses penanganan perkara mulai dari pengaduan, penyelidikan, dan penyidikan. (Kepolisian, Kejaksaan, KPK, PPATK, BPKP dan lainnya); (ii) Biaya peradilan (panitera, jaksa, hakim, dan lainnya); (iii) Biaya proses perampasan aset di luar dan di dalam negeri; dan (iv) Biaya rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan, biaya pengumpulan denda, dll. Dalam penghitungan biaya sosial ini, anggaran kegiatan penindakan yang dimaksud adalah anggaran penindakan di KPK.

## 3) Biaya Akibat Korupsi yang Bersifat Eksplisit

Biaya akibat korupsi yang bersifat eksplisit merupakan nilai atau nominal atau jumlah uang yang dikorupsi, baik nominal tersebut dinikmati sendiri maupun bersama dengan orang lain yang diterjemahkan sebagai kerugian keuangan negara. Data yang digunakan adalah hasil hitungan kerugian keuangan negara yang telah dihitung oleh BPK atau BPKP yang diberi kewenangan untuk menghitung kerugian negara. Dengan demikian, biaya akibat korupsi yang bersifat eksplisit dihitung sebagai biaya nominal yang dikorupsi atau kerugian keuangan negara dalam arti sempit.

#### **b. Biaya Implisit Korupsi**

Biaya implisit pada dasarnya adalah biaya oportunitas dari tindakan korupsi, terbagi menjadi biaya finansial, misalnya berapa uang yang dicuri oleh koruptor atau dalam bahasa yang lebih umum disebut sebagai kerugian negara, dan biaya ekonomi yaitu ketika sebagai dampak dari tindakan korupsi, sumberdaya teralihkan dari aktivitas yang produktif menjadi tidak produktif. Biaya implisit juga dibagi menjadi biaya privat dan biaya sosial. Biaya privat bila yang menanggung biaya tersebut bisa ditelusuri karena terdapat tindakan membayar secara finansial dari pihak yang merupakan korban korupsi. Biaya sosial adalah biaya yang secara finansial tidak terbukti dengan transaksi keuangan dikarenakan sebab tertentu misal karena pasarnya tidak ada. Contoh dari biaya implisit korupsi adalah hilangnya area hutan lindung karena suap mengakibatkan konversi lahan hutan yang merugikan fungsi-fungsi ekologis hutan atau hilang atau habisnya tambang yang diakibatkan korupsi kebijakan yang merugikan negara dan merugikan fungsi-fungsi keberlanjutan sumber daya alam negara.

Biaya implisit korupsi selama ini belum pernah diperhitungkan oleh para penegak hukum di Indonesia dalam menetapkan hukuman finansial kepada koruptor. Biaya implisit sebagai akibat korupsi lebih sulit diestimasi dibanding biaya eksplisit akibat korupsi. Dalam literatur ekonomi lingkungan misalnya, instrumen ekonomi berupa *pigovian tax* ditagihkan kepada industri yang mengotori lingkungan (semisal limbah)

karena merugikan pihak lainnya. Ini disebut dengan *polluter pays principle* (PPP). Polusi adalah contoh dari kondisi eksternalitas yaitu yang terjadi jika salah satu pihak merugikan pihak lain tanpa pihak yang menimbulkan kerugian memberikan kompensasi finansial baik kepada pihak yang dirugikan maupun pihak lainnya seperti sikap tidak membayar walaupun mengambil manfaat.

Biaya Implisit korupsi mencakup akibat secara implisit yang timbul dari tindak pidana korupsi. Biaya implisit dalam bentuk biaya akibat korupsi secara implisit memperhitungkan: (i) *Opportunity costs* akibat korupsi, termasuk beban cicilan bunga di masa datang yang timbul akibat korupsi di masa lalu; dan (ii) Perbedaan multiplier ekonomi antara kondisi tanpa adanya korupsi dengan kondisi jika terdapat korupsi. Biaya akibat korupsi implisit dapat dimodelkan dan dihitung secara sederhana dalam penghitungan biaya sosial korupsi ini. Namun, estimasi lebih spesifik terkait korupsi pada sektor tertentu, memerlukan kerjasama dengan ahli terkait sehingga model dan penghitungan estimasi biaya bisa dilakukan dengan lebih tepat.

#### **4. Tinjauan Tindak Pidana Korupsi**

Pengertian korupsi ditinjau melalui aspek atau segi peristilahannya, menurut definisi dari *Black's Law Dictionary*, merupakan suatu perbuatan yang dilakukan dengan sebuah maksud untuk mendapatkan beberapa keuntungan yang bertentangan dengan tugas resmi dan kebenaran-kebenaran lainnya. Definisi tersebut dapat dijelaskan secara lebih spesifik, yaitu sesuatu perbuatan dari suatu yang resmi atau kepercayaan seseorang yang mana dengan melanggar hukum dan penuh kesalahan memakai sejumlah keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain yang bertentangan dengan tugas dan kebenaran-kebenaran lainnya. Dengan demikian, secara eksklusif, *Black Law Dictionary* memberikan pengertian mengenai korupsi, yaitu:

*Corruption an act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and and the rights of others. The act of an official of fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the right of others.*

Terjemahan bebasnya dapat diartikan bahwa korupsi merupakan suatu bentuk tindakan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan keuntungan yang tidak sesuai dengan tugas resmi dan hak orang lain. Perbuatan pejabat penerima fidusia yang secara melawan hukum dan salah menggunakan kedudukan atau karakternya untuk mendapatkan keuntungan bagi dirinya sendiri atau orang lain, bertentangan dengan kewajiban dan hak orang lainnya.<sup>26</sup> Korupsi juga dapat didefinisikan sebagai usaha atau bentuk-bentuk pengalihan sumber daya publik atau masyarakat yang digunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya. Korupsi terjadi pada sektor publik dan dilakukan oleh pejabat yang melanggar hukum. Dalam formulasi dari Robert Klitgaard, korupsi dapat dirumuskan sebagai  $C = M + D - A$  (*Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability*), atau korupsi sama dengan monopoli ditambah kewenangan, tetapi minus dengan akuntabilitas.<sup>27</sup> Uraian diatas membentuk definisi korupsi sebagai suatu keadaan atau kondisi memberikan atau mengusahakan keuntungan bagi diri pribadi maupun kelompoknya dimana keuntungan tersebut dapat menimbulkan kerugian pada negara.

*Black Law Dictionary* telah memberikan definisi pengertian korupsi sebagai suatu perbuatan yang dilakukan dengan sebuah maksud untuk mendapatkan beberapa keuntungan yang bertentangan dengan tugas resmi dan kebenaran-kebenaran lainnya. Surachmin dalam pandangannya, mempertegas makna tersebut dengan memberikan definisi korupsi sebagai suatu bentuk perbuatan dari sesuatu yang resmi atau kepercayaan seseorang yang mana dengan melanggar hukum dan penuh kesalahan memakai sejumlah keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain yang bertentangan dengan tugas dan kebenaran-kebenaran lainnya.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Henry Campbell, 1990, *Black's Law Dictionary with Pronunciations*, St. Paul Minn: West Publishing Co.

<sup>27</sup> Robert Klitgaard, 1998, *Membasmi Korupsi*, Edisi Terjemahan, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 79-80.

<sup>28</sup> Surachmin dan Suhandi Cahaya, 2011, *Strategi & Teknik Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 57.

Korupsi juga dapat dimaknai sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang untuk kepentingan pribadi. Pelaku korupsi pada umumnya adalah pejabat negara pemegang birokrasi dan dalam prakteknya biasanya melibatkan pihak lainnya. Pemikiran dari Lord Acton yang sangat terkenal berkaitan dengan jenis korupsi yang melibatkan kekuasaan adalah “*power tend to corrupted, absolute power corrupts absolutely*”. Syed Husein Alatas sebagaimana dikutip oleh Endang Retnowati, turut memberikan identifikasi beberapa ciri korupsi, yaitu bahwa tindakan korupsi selalu melibatkan lebih dari satu orang.<sup>29</sup> Korupsi pada perkembangannya juga senantiasa meluas dengan jenis, kriteria maupun teknologi yang digunakan sebagai sarannya.

Pada umumnya korupsi melibatkan keserbarahasiaan, melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik, setiap tindakan korupsi selalu berisi penipuan, pelaku korupsi menyelubungi perbuatannya dengan berlindung dibalik pembenaran hukum, mereka yang terlibat menginginkan keputusan-keputusan yang tegas dan mereka yang mampu untuk memengaruhi keputusan-keputusan tersebut, korupsi melanggar tugas dan pertanggungjawaban dalam tatanan masyarakat, setiap bentuk korupsi adalah pengkhianatan kepercayaan, setiap bentuk korupsi melibatkan fungsi ganda yang kontradiktif dari mereka yang melakukan tindakan tersebut.

Derivasi maupun banyaknya ragam dari pengertian korupsi tersebut dapat dipahami dari pembahasan-pembahasan berikut:

a. Istilah Korupsi Berasal dari Bahasa Latin

*Corruption* dan *Corruptus*, yang artinya buruk, bejat, menyimpang dari kesucian, perkataan menghina atau memfitnah.

b. Pengertian Korupsi Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

Korupsi menurut definisi yang diberikan oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), merupakan sebuah bentuk atau upaya penyelewengan atau penggelapan uang negara atau perusahaan dan sebagainya untuk kepentingan pribadi maupun orang lain.

---

<sup>29</sup> Endang Retnowati, “Korupsi: Kejahatan yang Tersistem”, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 35, No. 1, 2009, hlm. 135-155.

- c. Pengertian Korupsi dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pasal tersebut memberikan pengertian korupsi dapat didefinisikan setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang terdapat padanya dikarenakan suatu jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau merugikan perekonomian negara.

- d. Pengertian Korupsi dalam Perspektif *Transparency International* (TI)

Korupsi berdasarkan definisi dari Kapita Selektif dan Beban Biaya Sosial Korupsi, Pemberantasan Korupsi Tahun 2015, merupakan perilaku pejabat publik, politikus, atau pegawai negeri, yang secara tidak wajar dan legal memperkaya diri atau memperkaya mereka yang dekat dengan kekuasaan, dengan cara menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepadanya.

- e. Definisi Korupsi Menurut Sistem Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan Lainnya di Indonesia

Korupsi dalam kajian peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sesuai 30 pasal yang ada di dalamnya dapat dikategorisasikan sekurang-kurangnya menjadi 7 (tujuh) jenis, yaitu: (i) kerugian keuangan negara; (ii) penyuapan; (iii) pemerasan; (iv) penggelapan dalam jabatan; (v) kecurangan; (vi) benturan kepentingan dalam pengadaan barang dan jasa; serta (vii) gratifikasi. Sedangkan, pada sisi lainnya yaitu dalam perspektif kriminologi atau ilmu tentang kejahatan, terdapat setidaknya 8 (delapan) tipe korupsi yang mencakup.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Eddy O. S. Hiarij, "Pengembalian Aset Kejahatan," *Jurnal Opinio Juris*. Vol. 13, Mei-Agustus, 2013.

- 1) *Political bribery* merupakan korupsi yang termasuk dalam kekuasaan legislatif sebagai badan pembentuk undang-undang. Secara politis, badan tersebut dikendalikan oleh suatu kepentingan dikarenakan dana yang dikeluarkan pada masa pemilihan umum sering berkaitan dengan aktifitas perusahaan tertentu. Para pengusaha berharap anggota yang duduk di parlemen kelak dapat membuat aturan yang menguntungkan mereka;
- 2) *Political kickbacks*, yaitu merupakan korupsi pada kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan sistem kontrak pekerjaan borongan antara pejabat pelaksana dan pengusaha yang memberi peluang untuk mendatangkan banyak uang bagi pihak-pihak yang bersangkutan;
- 3) *Election fraud* adalah korupsi yang berkaitan langsung dengan kecurangan pemilihan umum;
- 4) *Corrupt campaign practice* merupakan korupsi dalam bentuk-bentuk praktik kampanye dengan menggunakan fasilitas negara maupun uang Negara oleh calon yang sedang memegang kekuasaan negara;
- 5) *Discretionary corruption*, yaitu korupsi yang dilakukan karena terdapatnya kebebasan dalam menentukan kebijakan;
- 6) *Illegal corruption*, yaitu korupsi yang dilakukan dengan mengacaukan bahasa hukum atau interpretasi hukum. Tipe korupsi ini rentandilakukan oleh aparat penegak hukum, baik mencakup polisi, jaksa, pengacara, maupun hakim;
- 7) *Ideological corruption*, yaitu korupsi dengan bentuk perpaduan antara *discretionary corruption* dengan *illegal corruption* yang dilakukan untuk tujuan kelompok; serta
- 8) *Mercenary corruption*, yaitu bentuk penyalahgunaan kekuasaan semata-mata untuk kepentingan pribadi.

Klasifikasi dari beberapa klasifikasi atau tipe korupsi tersebut diatas, merupakan pemetaan atau klasifikasi yang tergolong sangat spesifik. Hal demikian dapat dicermati dengan menunjuk pada jenis dan macam kegiatan yang termasuk sebagai tindak pidana korupsi. Klasifikasi tersebut terhadapnya tidak menutup kemungkinan untuk semakin berkembang dan

meluas. Hal ini juga disebabkan oleh perkembangan teknologi dan informatika yang mampu mengakomodir tindak pidana korupsi dalam bentuk digital. Kondisi demikian telah memenuhi kriteria kejahatan siber sehingga memerlukan penanganan dan pencegahan dengan optimalisasi teknologi dan informatika. Hal ini dapat dicermati sebagai implikasi pasca diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), dengan optimalisasi perkembangan teknologi pada tata pemerintahan maupun kegiatan pemerintahan yang lainnya.

## 5. Tinjauan Kerugian Negara

Kerugian negara apabila dimaknai secara sempit khususnya pada ranah praktik, dapat diberikan klasifikasi sebagai bentuk kerugian keuangan negara dan kerugian perekonomian negara. Bentuk kerugian keuangan negara dapat dicermati berdasarkan literatur yang diklasifikasikan mencakup: (i) Pengeluaran atau sumber kekayaan negara baik pusat dan/atau daerah dapat berupa uang, barang yang seharusnya dikeluarkan; (ii) Pengeluaran sumber kekayaan negara baik pusat dan/atau daerah lebih besar dari yang seharusnya tidak dikeluarkan; (iii) Hilangnya sumber kekayaan negara baik pusat dan/atau daerah yang seharusnya diterima, termasuk diantaranya penerimaan dengan uang palsu atau barang fiktif; (iv) Penerimaan sumber kekayaan negara pusat dan/atau daerah yang lebih kecil atau lebih rendah dari yang seharusnya diterima, dalam hal ini mencakup penerimaan barang rusak dan kualitas tidak sesuai; (v) Timbulnya suatu kewajiban negara baik pusat dan/atau daerah yang seharusnya tidak ada; (vi) Hilangnya suatu hak negara baik pusat dan/atau daerah yang seharusnya dimiliki atau diterima menurut aturan yang berlaku; dan (vii) Hak negara baik pusat dan/atau daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya diterima. Sifat kerugian negara adalah nyata atau *tangible* serta terdapat jumlah yang pasti dan kerugian negara yang sifatnya dapat merugikan keuangan negara.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Chandra Ayu Astuti dan Anis Chariri, "Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang dilakukan oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi," *Diponegoro Journal of Accounting*, Vol. 4, No. 3, ISSN: 2337-3806, 2017, hlm. 26-32.

Pada penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dalam hal ini dinyatakan, bahwa kata 'dapat' sebelum pada kalimat 'merugikan keuangan atau perekonomian negara', telah menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan klasifikasi dari delik formil. Dengan demikian, terdapatnya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Pengertian keuangan negara sebagaimana dalam rumusan delik Tindak Pidana Korupsi diatas, adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul dikarenakan beberapa faktor.

*Pertama*, keuangan negara yang berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung jawaban pejabat Lembaga Negara, baik di tingkat pusat, maupun di daerah. *Kedua*, keuangan negara yang berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung jawaban BUMN, BUMD, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara. Sedangkan, yang dimaksud dengan perekonomian negara merupakan kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik ditingkat pusat, maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat kemakmuran kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Substansi pengaturan normatifnya dari dimensi peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, memberikan definisi bahwa: Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Definisi mengenai

kerugian negara juga diatur pada Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang telah didefinisikan sebagai kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata serta pasti jumlahnya sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum baik secara sengaja maupun lalai.

Kerugian perekonomian negara dalam hal ini dihitung dengan turut menyertakan kerugian potensial, yaitu *potential loss* atau kerugian yang belum terjadi tetapi dapat diperkirakan atau diprediksi akan terjadi pada masa yang akan datang. Beberapa kerugian yang dapat dicontohkan dan termasuk ciri *potential loss* akibat rusaknya lingkungan, eksploitasi lingkungan atau sumber daya alam serta salah kelola hasil bumi, maupun pembangunan fisik yang kurang memperhatikan standar operasional pembangunan ataupun pengadaan barang dan jasa (dimana pengadaan barang dan jasa tersebut terbukti menyebabkan cepat aus atau rusaknya bangunan, jalan, jembatan, infrastruktur maupun sarana hasil pengadaan lainnya).

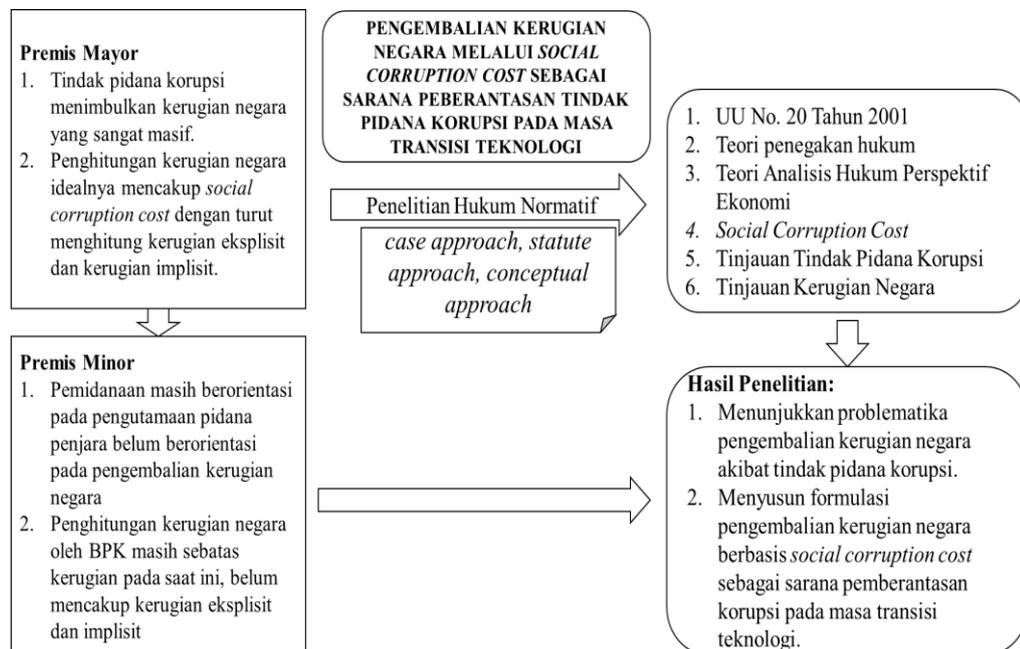
Kondisi eksisting memang menunjukkan kewenangan melakukan audit penghitungan kerugian negara dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Namun demikian, BPK dalam melakukan audit penghitungan kerugian negara tersebut, hanya melakukan penghitungan kerugian keuangan negara yang dilaksanakan mengacu berdasarkan sistem penganggaran. Artinya, kerugian tersebut baru dapat benar-benar dinyatakan sebagai kerugian keuangan negara apabila terdapat selisih antara penganggaran dengan implementasi yang menyebabkan kerugian nominal sebagaimana selaras dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006. Maka dengan demikian, penghitungan kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara yang dilaksanakan oleh BPK. Sistem penghitungan berbasis penganggaran ini dilaksanakan oleh BPK selaku lembaga negara yang mempunyai kewenangan melakukan penghitungan terhadap kerugian negara.

Dinamika yang disebabkan dari putusan Mahkamah Konstitusi ini, dipahami bahwa terjadi penyempitan terhadap kompetensi penghitungan kerugian keuangan negara. Hal demikian ini, justru pada perkembangannya

berpotensi menjelma menjadi salah satu problematika yang menunjukkan terbatasnya instrumen yang mampu melakukan penghitungan terhadap kerugian keuangan negara yang berada diluar klasifikasi penganggaran. Padahal, selain kerugian keuangan negara juga terdapat kerugian perekonomian negara sebagai salah satu bentuk klasifikasi kerugian negara akibat korupsi yang bersifat potensial dan makro. Maka dengan demikain, jelas sangat diperlukan suatu bentuk formulasi pengembalian kerugian negara berdasarkan esensi dari *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan korupsi yang efektif dalam mengembalikan kerugian negara akibat korupsi.

## B. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir berisi mengenai dasar pemikiran peneliti dalam memecahkan akar masalah penelitian. Argumentasi dari peneliti dalam memaparkan kerangka pemikiran didasarkan pada teori-teori dan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang telah dipaparkan dalam tinjauan pustaka. Kerangka berpikir disajikan dalam bentuk bagan sebagai berikut:



**Bagan: Kerangka Berpikir Tesis.**

Bagan kerangka berpikir tersebut menunjukkan beberapa poin sebagai alur penyelesaian tesis dengan judul Pengembalian Kerugian Negara Melalui *Social Corruption Cost* Sebagai Sarana Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pada

masa transisi teknologi. Kerangka berpikir tersebut disertai dengan narasi untuk menjabarkan alur pemikiran penulis. Tesis ini dilatar belakangi oleh fakta hukum bahwa pemidanaan terhadap terdakwa tindak pidana korupsi masih berorientasi pada pengutamaan pidana penjara. Oleh karenanya, pemidanaan terhadap terdakwa tindak pidana korupsi belum mempunyai tujuan atau orientasi pada optimalisasi pengembalian kerugian negara yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi tersebut. Kondisi ini diperparah dengan mekanisme penghitungan kerugian negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dengan skema penghitungan nominal penganggaran. Penghitungan tersebut berupa jumlah kerugian pada saat ini saja atau kerugian yang dapat dibuktikan secara nyata berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006. Akibatnya, kerugian negara akibat korupsi belum optimal dapat dikembalikan oleh terdakwa tindak pidana korupsi.

Idealnya, kerugian negara yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi dapat semaksimal mungkin diusahakan pengembaliannya karena dampak dari korupsi cenderung menimbulkan kerugian negara yang sangat luar biasa besarnya. Maka dari itu, penghitungan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi harus turut memasukkan metode atau skema penghitungan melalui *social corruption cost* berupa biaya eksplisit maupun biaya implisit. Dengan demikian, kerugian negara yang dihitung oleh BPK menjadi meluas karena turut menyertakan biaya eksplisit yang mencakup biaya riil atau biaya nyata yang keluar sebagai biaya antisipasi, biaya reaksi dan biaya akibat dari sebuah kejahatan korupsi, yang dapat dihitung secara langsung maupun biaya implisit berupa biaya oportunitas dari tindakan korupsi, terbagi menjadi biaya finansial (misalnya berapa uang yang dicuri oleh koruptor atau disebut sebagai kerugian keuangan negara), dan biaya ekonomi yaitu dampak dari tindakan korupsi, misalnya sumberdaya teralihkan dari aktivitas yang produktif menjadi tidak produktif.

Oleh karena itu, penulis berusaha untuk membangun dan menemukan terobosan dengan adopsi pendekatan *social corruption cost* sebagai basis skema penghitungan kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Skema ini harus segera diformulasikan

dalam rangka pengembalian kerugian negara yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi. Adapun, terlebih dahulu penulis mengkritisi pemberian pidana finansial yang selama ini digunakan belum efektif. Skema penghitungan melalui *social corruption cost* tersebut juga yang menjadi latar belakang bahwa sampai pada saat ini, bagi pelaku korupsi belum terdapat formulasi sebagai upaya pengembalian kerugian negara yang diatur di dalam peraturan perundang-perundangan di Indonesia.

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif dengan pendekatan *case approach*, *statue approach* serta *conceptual approach*. Beberapa teori turut digunakan sebagai pisau analisis, mencakup teori penegakan hukum, teori analisis hukum dari perspektif ekonomi oleh Richard Anthony Posner, *Social Corruption Cost* yang mengklasifikasikan penghitungan kerugian negara dengan memasukkan biaya eksplisit dan biaya implisit akibat korupsi, serta tinjauan mengenai tindak pidana korupsi serta kerugian negara yang mengklasifikasikan mengenai kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara.

Hasil penelitian menunjukkan faktor-faktor yang menjadi problematika pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi serta menyusun formulasi pengembalian kerugian negara yang berbasis *social corruption cost* dengan memasukkan biaya eksplisit dan biaya implisit akibat korupsi pada skema penghitungannya sebagai sarana pemberantasan korupsi.

### **C. Hipotesis**

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap akar masalah penelitian pada tesis yang tetap perlu dicantumkan dan disesuaikan dengan jalan dan hasil penelitian tesis. Adapun, hipotesis dalam tesis ini dapat dirinci pada beberapa poin penting.

*Pertama*, faktor-faktor yang menjadi problematika pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi dapat diklasifikasikan menjadi: (i) problematika yuridis pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi; (ii) problematika pengutamaan bentuk hukuman fisik terhadap terdakwa korupsi; dan (iii) problematika sosial kepuasan masyarakat terhadap pengutamaan bentuk hukuman penjara.

*Kedua*, formulasi pengembalian kerugian negara yang berbasis *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan korupsi pada masa transisi teknologi dapat dirumuskan melalui: (i) optimalisasi pengembalian kerugian negara melalui peran jaksa; serta (ii) perumusan penghitungan kerugian negara berbasis *social cost corruption*. Formulasi tersebut dapat dilakukan dengan terlebih dahulu memperbaiki cakupan peran dari aparaturnya. Jaksa menjadi aparatur dengan perluasan fungsi melakukan penuntutan termasuk mengutamakan pengembalian kerugian negara maupun kerugian perekonomian negara. Sedangkan, perumusan penghitungan kerugian negara berbasis *social cost corruption* juga harus dimaksimalkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang dipilih pada suatu karya ilmiah, memberikan pengaruh terhadap mekanisme pengumpulan bahan hukum yang digunakan di dalam penelitian dan untuk selanjutnya bahan hukum tersebut dapat diolah serta dikembangkan secara optimal serta maksimal sesuai dengan metode ilmiah, demi tercapainya tujuan dan/atau sasaran penelitian yang diharapkan. Menurut pendapat dari Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum merupakan suatu alur atau proses untuk menemukan aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi atau dipermasalahkan.<sup>32</sup> Penelitian hukum dilakukan untuk dapat menghasilkan suatu argumentasi hukum, teori dan/atau konsep hukum yang baru sebagai sebuah preskripsi dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang sedang dihadapi.

Jenis penelitian yang digunakan dapat diklasifikasikan menjadi jenis penelitian normatif. Pada dasarnya dapat klasifikasi sebagai penelitian hukum normatif yang berpusat pada obyek ilmu hukum berupa koherensi antara norma hukum dan prinsip hukum, antara aturan hukum dan norma hukum.<sup>33</sup> Ciri normatif melekat peraturan perundang-undangan, doktrin, maupun asas hukum yang menjadi fondasi dasar.<sup>34</sup> Dalam tataran doktrin, penelitian normatif disebut juga sebagai penelitian hukum doktrinal atau *doctrinal research*. Pengertian atau definisi dari penelitian hukum doktrinal adalah sebagai penelitian doktrin hukum melalui analisis ketentuan undang-undang dan kasus dengan penerapan kekuasaan pemikiran. Hal ini memberikan penekanan pada analisis aturan hukum, prinsip atau doktrin sebagaimana dapat diperjelas sebagai berikut:

---

<sup>32</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 35.

<sup>33</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 41-42.

<sup>34</sup> Apeldoorn, 1993, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, hlm. 48-50.

*“As research into legal doctrines through analysis of statutory provisions and cases by the application of power of reasoning. It gives emphasis on analysis of legal rules, principles or doctrines.”<sup>35</sup>*

Berdasarkan keterangan tersebut, berkaitan dengan jenis penelitian ini yang termasuk dalam jenis penelitian normatif atau dapat disebut juga penelitian doktrinal, maka bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

## **B. Pendekatan dan Sifat Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian direncanakan adalah pendekatan kasus atau *case approach*, pendekatan perundang-undangan atau *statue approach* dan pendekatan konseptual atau *conceptual approach* sebagaimana termasuk dalam lingkup penelitian normatif.<sup>36</sup> Penelitian ini mempunyai sifat preskriptif dan terapan. Ilmu hukum mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Bersifat preskriptif yang dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan. Argumentasi tersebut dilakukan untuk memberikan preskriptif mengenai penelitian benar atau salah menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aktivitas hukum.<sup>37</sup>

Sifat penelitian dapat dikalsifikasikan mempunyai sifat preskriptif untuk memberikan argumentasi atau preskripsi atas hasil penelitian. Preskripsi berfungsi untuk memberikan preskriptif atau benar salah menurut pandangan hukum. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menetapkan standar

---

<sup>35</sup> Khushal Vibhute dan Filipos Aynalem, “Legal Research Methods: Teaching Materials,” *Paper for the Justice and Legal System Research Institute*, 2008, hlm. 78.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 21.

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aktifitas hukum.<sup>38</sup> Penelitian hukum sebagai wujud implementasi dari ilmu hukum harus mempunyai hasil yang dapat diterapkan. Preskripsi yang dibuat dalam penelitian hukum sedapat mungkin harus dapat dan mampu diterapkan, oleh karenanya, preskripsi yang diberikan bukan merupakan sesuatu yang telah diterapkan atau sudah ada, melainkan suatu bentuk argumentasi yang baru.

### **C. Bahan Hukum**

Penelitian ini sebagaimana terklasifikasikan sebagai penelitian hukum non-doctrinal atau normatif, maka menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai sumber-sumber bahan hukumnya. Bahan hukum primer selanjutnya diolah serta dipadukan dengan bahan hukum sekunder yang pada tahapan berikutnya dapat dikalsifikasikan pada poin penjelasan sebagai berikut.

#### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum yang primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritas dan mengikat secara yuridis.<sup>39</sup> Bahan-bahan hukum primer umumnya terdiri dari beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud disusun berdasarkan tata hirarki sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- d. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
- e. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan
- f. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006.

---

<sup>38</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 22

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 81.

## **2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum yang dipergunakan dimaksudkan untuk memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum sekunder yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian, jurnal hukum, karya ilmiah dan buku-buku untuk lebih memperkuat dan mendukung hasil penelitian yang berhubungan dengan penelitian ini, yaitu merupakan bahan hukum tindak pidana korupsi, pengembalian kerugian negara dan *social corruption cost*.

### **D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui kajian atau studi pustaka yang ditujukan terhadap peraturan perundang-undangan terkait, literatur, putusan pengadilan maupun doktrin-doktrin serta pemberitaan melalui media. Kajian atau studi pustaka sebagaimana dimaksud merupakan suatu alat yang digunakan dalam pengumpulan data, khususnya berupa sumber data sekunder yang mencakup pendapat para ahli, dokumen-dokumen hukum, tulisan-tulisan atau karya ilmiah dan literatur-literatur yang diposisikan untuk mendukung data primer. Studi dokumen atau studi kepustakaan dilakukan dengan menggunakan pendekatan *content analysis*. Studi dokumen atau studi kepustakaan berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan melakukan kajian dan mempelajari buku-buku referensi, literatur, artikel, jurnal, majalah, koran, karya ilmiah, makalah dan hal lain yang berkaitan dengan pokok permasalahan di dalam penelitian serta berkaitan dengan isu hukum yang sedang dikaji.<sup>40</sup>

### **E. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Teknik analisis bahan hukum dilakukan dengan menggunakan cara berpikir deduktif untuk membentuk preskripsi yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah. Teknik analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah deduksi silogisme. Silogisme merupakan langkah untuk dapat merumuskan fakta-fakta hukum dengan jalan membuat konklusi atas

---

<sup>40</sup> Sutrisno Hadi, 2012, *Metodologi*, Edisi Kedua, Yogyakarta: Andi Offset, hlm. 25.

premis mayor dan premis minor.<sup>41</sup> Analisis normatif yang menggunakan kepustakaan sebagai bahan hukum penelitiannya dapat dilakukan dalam beberapa tahapan, yaitu:<sup>42</sup> (i) merumuskan asas-asas hukum baik dari data sosial maupundari data hukum positif tertulis; (ii) merumuskan pengertian hukum; dan (iii) membentuk standar hukum.

---

<sup>41</sup> *Ibid*,

<sup>42</sup> Aminudin dan Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, hlm. 166-167.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Problematika Pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi**

Problematika pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi dapat disebabkan oleh beberapa faktor. Pada saat ini, perlu dipikirkan dan dirumuskan berbagai pendekatan lainnya yang setidaknya mampu untuk menaikkan kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum terhadap kasus tindak pidana korupsi. Dengan demikian, diharapkan pemidanaan terhadap pelaku tindak pidana korupsi dapat ditingkatkan, khususnya pada aspek pengembalian kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi. Maka dengan demikian, pada kaidah substansi hukumnya, yang dimana masih mengutamakan dan didominasi oleh pemberian pidana penjara maupun denda akan memberikan implikasi atau berakibat pada kurang efektifnya pemberantasan korupsi di Indonesia.

Berangkat dari uraian tersebut, maka perlu dipikirkan sebuah formulasi lain yang diposisikan sebagai terobosan. Tujuannya, selain untuk dapat menekan angka tindak pidana korupsi di Indonesia yang juga dimaksudkan untuk dapat mengembalikan aset negara yang dirugikan terhadap tindakan korupsi tersebut. Hal ini menjadi stimulus formulasi yang harus dicari untuk dapat mengembalikan kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi di Indonesia. Namun demikian, pada praktiknya masih terdapat faktor-faktor yang menjadi penghambat atau menjadi problematika pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi. Pada perkembangannya, kondisi yang demikian ini telah berevolusi menjadi permasalahan-permasalahan baik pada aspek yuridis, implementatif maupun pada aspek responsibilitas dari masyarakat. Faktor-faktor yang menjadi penyebab problematika pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi, dijelaskan pada poin-poin penjelasan berikut ini.

## 1. Problematika Yuridis Pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi

Problematika yuridis merupakan permasalahan pengaturan yang sejatinya dapat ditelaah dari peraturan perundang-undangan. Ciri utama praktik pemberian pidana maupun proses pemidanaan di Indonesia dapat digolongkan menjadi beberapa aspek apabila menganalisis aturan hukumnya. Maka, selanjutnya akan dapat digolongkan suatu kondisi pemidanaan yang jurtru mengedepankan bentuk pidana fisik yang termasuk pada jenis pidana pokok sebagaimana diatur oleh *Wetboek van Strafrecht* (KUHP). KUHP memang masih tetap berlaku melalui legitimasi dari aturan peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dikenal dengan nomenklatur Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan tentang Hukum Pidana sebagaimana disebut dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Problematika yuridis juga mempunyai hubungan sebagai kontribusi terhambatnya atau belum optimalnya penegakan hukum pidana. Hal ini kemudian berkembang menjadi isu hukum yang berhubungan dengan upaya perbaikan untuk menemukan keselarasan penegakan hukum pidana dengan esensi tujuan hukum yang hendak dicapai. Problematika yuridis problematika pengembalian kerugian negara akibat korupsi juga dapat dianalisis dari esensi tujuan pemidanaan di Indonesia. Belum jelasnya tujuan penegakan hukum pidana di Indonesia dapat dibuktikan dari terus-menerusnya sistem hukum pidana Indonesia memelihara sarana hukum yang belum efektif mencapai tujuan penegakan hukum. Dengan demikian, kriteria dari tujuan penegakan hukum pidana juga dapat dilihat dari kebertujuannya yang tentunya apabila melihat dari literatur, maka dapat mengacu pada pemikiran-pemikiran dari Gustav Radbruch berkaitan dengan tujuan hukum.

Tujuan hukum di dalam pemikiran Gustav Radbruch memiliki 3 (tiga) esensi utama, yaitu: (i) keadilan (*fairness*), kemanfaatan (*purposiveness*) dan kepastian (*legal certainty*).<sup>43</sup> Dalam konteks yang disesuaikan dengan arah

---

<sup>43</sup> Gustav Radbruch, "An Extraordinary Legal Philosopher", *Journal of Law and Policy*, Vol. 2, hlm. 489-515.

penulisan tesis ini, maka kekaburan arah penegakan hukum pidana di Indonesia dapat diukur dengan suatu parameter. *Pertama*, secara filosofis melalui pengukuran arah penegakan hukum pidana di Indonesia apakah sesuai dengan refleksi nilai-nilai tujuan bangsa dan asas-asas hukum pidana yang membangun arah penegakan hukum pidana tersebut. *Kedua*, secara implementatif yang mencakup faktor substansional penegakan hukum pidana, faktor mekanisme dan proses penegakan hukum pidana dan faktor-faktor seperti sosio kultural masyarakat dalam penegakan hukum pidana di Indonesia dapat diukur dengan parameter filosofis sehingga arah tujuan dari penegakan hukum pidana di Indonesia sesuai dengan esensi sasaran yang ingin diwujudkan.

Kondisi yang cenderung mengedepankan pidana fisik tersebut disebabkan oleh faktor yuridis dimana pemidanaan masih didasarkan berdasar pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sebagai *ratio legis*. Akibat selanjutnya, pemidanaan didominasi oleh jenis sanksi yang mempunyai orientasi pada pidana fisik seperti penjara seperti pidana badan, maupun pidana denda sebagaimana termasuk klasifikasi dari jenis pidana finansial tetapi masih bersifat komplementer atau pelengkap saja, serta dalam beberapa hal adalah bentuk pidana mati. KUHP mempunyai orientasi tujuan bahwa pidana badan mempunyai sifat memaksa yang diinterpretasikan melalui bentuk hukuman atau *punishment*.

Hal tersebut merupakan bukti bahwa perspektif pembuat KUHP era kolonial ditujukan sebagai sarana yang mampu memunculkan ketaatan, keajegan maupun keteraturan dari masyarakat jajahan kepada pemerintah kolonial melalui rasa takut dan efek jera sehingga sarana diutamakannya pemberian pidana badan. Ragam pidana badan tersebut, diatur sebagai pidana pokok dalam KUHP. Pasal 10 KUHP secara konkrit mengatur mengenai sanksi pidana yang dapat digolongkan sebagai berikut: "Pidana terdiri atas pidana pokok, pidana mati, penjara, kurungan, dan denda dan pidana tambahan pencabutan hak hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu dan pengumuman putusan hakim."

Kondisi ini terus berkembang termasuk pemidanaan terhadap jenis kejahatan yang tergolong khusus atau disebut sebagai *extra ordinary*, seperti tindak pidana korupsi. Unsur-unsur yang mempunyai hubungan dengan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur tersendiri melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai *lex specialis* dari KUHP. Implikasinya, jenis sanksi pidana yang diancamkan terhadap pelaku tindak pidana korupsi juga dapat dicermati, khususnya pada Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana berbunyi:

ayat (1)

“Setiap orang yang secara melawan hukum, melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, dipidana dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 tahun dan paling lama 20 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).”

Ayat (2)

“*Dalam hal ini tindak pidana korupsi, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.*”

Uraian lainnya, yaitu pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, berbunyi:

“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 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, (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000, (satu milyar rupiah).”

Apabila mencermati dari beberapa variabel sanksi yang diatur dalam pasal-pasal tersebut diatas, maka dapat diklasifikasikan jenis pidana pokok yang mencakup pidana mati, pidana penjara, baik pidana penjara dengan batas waktu seumur hidup maupun selama waktu tertentu, serta pidana denda. Jenis pidana penjara dan denda sebagaimana dimaksud menjadi sarana yang paling banyak diterapkan saat ini. Namun demikian, perlu dicermati tingkat keberhasilan dari pengembalian kerugian negara akibat korupsi melalui pemberian pidana penjara dan denda tersebut. Tingkatan keberhasilannya perlu untuk diuji kembali terutama sebagai sarana penegakan hukum (*law enforcement*) terhadap tindak pidana korupsi di Indonesia.

Selama lebih dari 20 (dua puluh) tahun sejak undang-undang tindak pidana korupsi diundangkan, faktanya terbukti tidak menjadi suatu katalis utama yang menjadi penentu terhadap turunnya angka korupsi di Indonesia. Kenyataan historis ini, juga turut diperparah dengan kurang optimalnya eksistensi dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang pada praktiknya semakin tidak didukung dengan sinergi semangat pemberantasan tindak pidana korupsi. Penegakkan hukum terhadap tindak pidana korupsi menjadi alfa dan lalai dengan pengembalian kerugian negara yang diakibatkan oleh suatu tindak pidana korupsi.

Angka korupsi di Indonesia secara kuantitas masih tinggi dan belum menunjukkan penurunan yang signifikan. Dengan demikian, jenis sanksi pidana penjara maupun denda belum efektif sebagai formula menurunkan angka tindak pidana korupsi di Indonesia. Yudi Kristina dalam pemikirannya memberikan penjelasan bahwasanya keterbatasan yang ada dalam usaha mengembalikan kerugian negara akibat korupsi adalah keterbatasan sanksi dan keakuan untuk melakukan perubahan.<sup>44</sup> Kajian literatur memberikan klasifikasi terhadap jenis atau macam sanksi yang dapat dijatuhkan kepada terdakwa tindak pidana korupsi berdasarkan tipe atau klasifikasi jenis tindak

---

<sup>44</sup> Yudi Kristiana, 2009, *Menuju Kejaksanaan Progresif, Studi Tentang Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana*, Yogyakarta: LSHP Indonesia.

pidana korupsi yang dilakukannya. Klasifikasi tersebut disajikan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

No	Tipe Korupsi	Jenis Sanksi	Bentuk Korupsi	Pengaturan
1	Tipe Pertama	(i) pidana penjara seumur hidup; (ii) pidana penjara paling singkat 4 tahun paling lama 20 tahun; (iii) denda paling sedikit dua ratus juta rupiah dan paling banyak satu milyar rupiah; dan (iv) pidana mati.	Memperkaya diri sendiri atau korporasi dengan perbuatan melawan hukum yang merugikan negara	Pasal 2 UU No. 20 Tahun 2001
2	Tipe Kedua	(i) pidana seumur hidup; (ii) pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun; dan (iii) denda paling sedikit lima puluh juta rupiah dan paling banyak satu milyar rupiah	Memperkaya diri sendiri atau korporasi dengan perbuatan melawan hukum yang merugikan negara melalui wewenang atau jabatannya	Pasal 3 UU No. 20 Tahun 2001.
3	Tipe Ketiga	Mengacu pada KUHP	Penyuapan, Penggelapan, Kerakusan, Penarikan	Pasal 5, Pasal 6, Pasal 8, Pasal 9,

			perbuatan yang berkolerasi dengan pemborongan, <i>leveransir</i> dan rekanan	Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 12 A, Pasal 12 B, Pasal 12 C dan Pasal 13 UU No. 20 Tahun 2001
4	Tipe Keempat	pidana penjara dan denda	Tipe korupsi percobaan, pembantuan atau permufakatan jahat serta pemberian kesempatan sarana atau keterangan terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh orang diluar wilayah Indonesia	Pasal 15, pasal 16 UU No. 20 Tahun 2001
5	Tipe Kelima	Pidana penjara dan denda	Mencegah, merintang, menggagalkan proses hukum terhadap pelaku maupun saksi	Pasal 21 sampai dengan Pasal 24, Pasal 15 dan Pasal

			tindak pidana korupsi. Tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan yang tidak benar	16 UU No. 20 Tahun 2001
--	--	--	--	-------------------------

Berdasarkan tabel sebagaimana dirinci diatas, dapat diklasifikasikan lebih mendalam mengenai ragam sanksi yang ditujukan pada setiap tipe korupsi sebagaimana dimaksud.

**a. Tipe Pertama**

Sanksi pada tindak pidana korupsi tipe yang pertama terdapat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang mengatur bahwa:

“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 dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan denda paling sedikit dua ratus juta rupiah dan palingbanyak satu milyar rupiah.”

Kemudian, pada bagian selanjutnya terdapat frasa yang memberikan penegasan. Frasa ini adalah dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu pidana mati dapat dijatuhkan. Dengan demikian, lingkup sanksi berdasarkan delik pasal diatas mencakup: (i) pidana penjara seumur hidup; (ii) pidanapenjara paling singkat 4 (empat) tahun paling lama 20 (dua puluh) tahun; (iii) denda paling sedikit dua ratus juta rupiah dan palingbanyak satu milyar rupiah; dan (iv) pidana mati. Berdasarkan tinjauan diatas, maka dapat dipahami bahwa orientasi sanksi masih mengutamakan pemberian pidana penjara dan

denda sebagai balasan apabila tersangka memenuhi unsur-unsur delik tersebut.

#### **b. Tipe Kedua**

Sanksi pada tindak pidana korupsi tipe yang kedua diatur dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyebutkan bahwa:

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanyakarena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana seumur hidup, atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan ataudenda paling sedikit lima puluh juta rupiah dan paling banyak satu milyar rupiah.”

Dalam unsur-unsur sanksi tersebut diatas, maka dapat dipahami sebagaimana di dalam deliknya, bahwa sanksi mencakup: (i) pidana seumur hidup; (ii) pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun; dan (iii) denda denda paling sedikit lima puluh juta rupiah dan paling banyak satu milyar rupiah. Oleh karena itu, orientasi sanksi masih berwawasan pemberian pidana penjara dan denda bagi pelaku sebagai kausa utama yang harus didakwakan dan dituntutkan apabila tersangka terbukti memenuhi unsur-unsur delik sebagaimana dimaksud.

Sejatinya, jenis sanksi pidana denda menjadi bentuk pidana finansial akan tetapi sifatnya masih hanya sebagai pelengkap atau komplementer dan bahkan dapat digantikan dengan opsi lain apabila terpidana tidak dapat membayarkan nominal denda tersebut. Maka dari itu, banyak ditemukan fakta bahwa pidana denda banyak disubsitusikan atau digantikan dengan kurungan yang maksimal selama 1 (satu) tahun apabila terpidana tidak mampu membayar denda.<sup>45</sup> Sejatinya, praktik tersebut menunjukkan kemunduran bahwasanya elemen denda penting sebagai upaya untuk

---

<sup>45</sup> Adi Kurniawan, Hukum Online, 4 Desember 2019, “Penjatuhan Pidana Denda Bagi Koruptor”, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/penjatuhan-pidana-denda-bagi-koruptor-lt5dc22f5834ba6>, diakses pada Rabu 1 Oktober 2023.

implementasi pidana finansial tetapi justru digugurkan dengan pidana kurungan yang secara jangka waktu tidak sebanding dengan nominal denda.

### c. Tipe Ketiga

Sanksi pada tindak pidana korupsi tipe ketiga terdapat di dalam ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 12 A, Pasal 12 B, Pasal 12 C dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal-pasal tersebut berasal dari pasal-pasal yang berada di dalam KUHP yang kemudian terhadapnya sedikit dilakukan modifikasi perumusan ketika ditarik menjadi tindak pidana korupsi sesuai dengan perspektif dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dengan menghilangkan redaksional kata “*Sebagaimana dimaksud dalam pasal-pasal...KUHP*”, sebagaimana formulasi yang juga dicantumkan di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Apabila dikelompokkan, maka korupsi tipe ketiga dapat dibagi menjadi 4 (empat), yaitu:

- 1) Penarikan perbuatan yang bersifat penyuapan, yaitu di dalam Pasal 209, Pasal 210, Pasal 418, Pasal 419, dan Pasal 420 KUHP;
- 2) Penarikan perbuatan yang bersifat penggelapan, yaitu di dalam Pasal 415, Pasal 416, dan Pasal 417 KUHP;
- 3) Penarikan perbuatan yang bersifat kerakusan (*knevelarij, extortion*), yaitu di dalam Pasal 423, dan Pasal 425 KUHP; serta
- 4) Penarikan perbuatan yang berkolerasi dengan pemborongan, *leverensir* dan rekanan, yaitu di dalam Pasal 387, Pasal 388, dan Pasal 435 KUHP.

Apabila menelaah kajian dari beberapa definisi ragam pasal tersebut diatas, sejatinya juga dapat dipahami bahwa orientasi pemberian pidana badan sebagaimana berdasar pada Pasal 10 KUHP identik dan merupakan pasal yang menjadi dasar pemidanaan yang meliputi pidana penjara dan atau denda.

#### **d. Tipe Keempat**

Definisi atau pengertian dari tindak pidana korupsi tipe keempat, yaitu merupakan klasifikasi jenis atau tipe korupsi percobaan, pembantuan atau permufakatan jahat serta pemberian kesempatan sarana atau keterangan terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh orang diluar wilayah Indonesia sebagaimana diancamkan pada Pasal 15 dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Konkritnya, perbuatan percobaan atau *poging* sudah diintrodusir sebagai tindak pidana korupsi oleh karena perbuatan korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Introdusir tersebut juga dikarenakan tindakan tersebut menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi sehingga percobaan melakukan tindak pidana korupsi dijadikan delik tersendiri dan dianggap selesai dilakukan. Demikian pula mengingat sifat dari tindak pidana korupsi tersebut, maka permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana korupsi meskipun masih merupakan tindak persiapan sudah dapat dipidana penuh sebagai suatu tindak pidana tersendiri. Sanksi yang diancamkan sebagaimana mengacu pada Pasal 15 dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga mempunyai orientasi pada pemberian pidana badan yang terdiri dari jenis pidana penjara dan pidana denda.

#### **e. Tipe Kelima**

Sanksi pada tindak pidana korupsi tipe kelima, tidak bersifat murni tindak pidanakorupsi, akan tetapi tindak pidanalain yangberkaitan dengan tindakpidanakorupsi, sebagaimana diatur di dalam BAB III, yaitu Pasal 21 sampai dengan Pasal 24 Pasal 15 dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Apabila dilakukan penjabaran, maka hal-hal tersebut mencakup delik sebagai berikut

“Dengan sengaja mencegah, merintang, atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan

dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tersangka dan terdakwa ataupun para saksi dalam perkara korupsi.”

*“Setiap orang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28, Pasal 29, Pasal 35, atau Pasal 36 yang dengan sengaja tidak memberi keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar.”*

Ketentuan mengenai sanksi pidana yang diatur dalam BAB III, yaitu di dalam Pasal 21 sampai dengan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kemudian, Pasal 15 dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut, berturut-turut dari poin (a) sampai (d) adalah sebagai berikut:

- 1) Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 150.000.000,00 (seratus lima puluh jutarupiah) dan paling banyak Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah);
- 2) Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah);
- 3) Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 6 (enam) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah); dan
- 4) Dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan atau denda paling banyak Rp 150.000.000,000 (seratus lima puluh juta rupiah).

Uraian dari beberapa ragam sanksi yang diancamkan tersebut, selanjutnya dapat dipahami sebagaimana pada deliknya memiliki makna bahwa sanksi mencakup: (i) pidana penjara; dan (ii) pidana denda. Oleh karena itu, hal diatas juga masih membuktikan orientasi pada sanksi pidana

denda dan penjara yang diancamkan terhadap tersangka. Dalam hal ini, penulis masih mengkritisi bahwasanya pidana denda menjadi bentuk pidana finansial akan tetapi sifatnya masih hanya sebagai pelengkap atau komplementer dan bahkan dapat digantikan dengan opsi lain apabila terpidana tidak dapat membayarkan nominal denda tersebut.<sup>46</sup> Oleh karena itu, sangat perlu untuk menghilangkan frasa yang mempunyai sifat pilihan atau mempunyai sifat opsional dalam sanksi tersebut yang selama ini cenderung dapat dikondisikan dan berpotensi untuk diperjualbelikan serta sarat terhadap kepentingan maupun intervensi yang mempengaruhi tujuan hukum dari suatu peradilan tindak pidana korupsi.

Problematika intervensi dan kontrol penegakan hukum, berkaitan dengan efektifitas lembaga pemberantasan korupsi seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Kejaksaan dalam menghadapi intervensi oknum penguasa yang tidak ingin korupsi hilang dari Indonesia. Apabila dilihat dari segi politik hukumnya, maka yang dimaksud intervensi dapat diterjemakan dengan mengkonstelasi hubungan antara hukum dan politik. Mahfud M. D dalam pemikirannya memberikan suatu pendapat bahwa hukum sejatinya merupakan produk politik, sehingga sarat dengan kepentingan politik yang mewarnainya.

Pemikiran tersebut relevan dan sejalan dengan intisari doktrin dari Satjipto Rahardjo, yang memandang bahwa hukum sebagai hasil dari proses politik.<sup>47</sup> Dengan demikian, posisi hukum selalu bergandengan dengan politik, karena memang hubungannya saling mempengaruhi satu sama lain. Pada kondisi tertentu, ada kalanya pula dalam hal ini, posisi politik bahkan mendominasi dan menuntun hukum itu sendiri sehingga hukum bernuansa politik kepentingan dari siapa dan rezim yang berkuasa pada saat itu. Secara umum dan sederhana, maka korupsi dapat diberikan definisi sebagai penyalahgunaan kekuasaan atau kepercayaan yang digunakan untuk mencari keuntungan pribadi.

---

<sup>46</sup> Dion Valerian, "Meretas Konsep Baru Pidana Denda Terhadap Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Integritas*, Vol. 5, No. 2, 2020, hlm. 87-116.

<sup>47</sup> King Faisal Sulaiman, 2017, *Politik Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media, hlm. 8.

Pengertian dari korupsi juga mencakup perilaku pejabat-pejabat sektor publik, baik politisi maupun pegawai negeri, yang memperkaya diri dengan cara yang melanggar hukum dan tidak pantas, atau orang-orang yang memiliki hubungan dekat dengan pejabat birokrasi serta menyalahgunakan kekuasaan yang dipercayakan kepada mereka. Kehidupan korupsi dalam konteks pelayanan publik merupakan perbuatan ‘korupsi administrasi’ dengan fokus pada perbuatan perorangan yang memegang kontrol dalam kedudukannya sebagai pejabat publik, sebagai pembuat kebijakan atau sebagai pegawai birokrasi pemerintah, atas berbagai kegiatan dan keputusan.

Selaras dengan pemikiran Klitgaard bahwa sejatinya korupsi terjadi karena praktek kekuasaan yang monopolistik, dengan peluang untuk melakukan tindakan diskresi yang cukup besar, tetapi tidak ada pengawasan yang memadai melalui kinerja sistem akuntabilitas atau (*Corruption = (Monopoly+Discretion)-Accountability*).<sup>48</sup> Maka dari itu, apabila terdapat suatu kekuasaan yang menjalankan kewenangan secara monopolistic dan dominan, serta ditunjang dengan terdapatnya ruang yang cukup besar untuk melakukan tindakan atas inisiatif sendiri karena ketidakpastian pengaturan dalam pemberian wewenang, dan sekaligus tidak disertai adanya tuntutan akuntabilitas yang kuat, maka dapat dipastikan disitu korupsi akan bermunculan.<sup>49</sup>

Korupsi dapat mencakup segala bidang, bahkan dalam bentuk terliarnya dapat digunakan dalam wadah kebijakan. Kebijakan yang dimaksud merupakan sarana yang digunakan dalam melakukan kejahatan korupsi sehingga disebut dengan korupsi kebijakan. Korupsi kebijakan merupakan jenis korupsi yang dilakukan oleh pelaku dengan jabatan wewenang tertentu. Artinya, yaitu melalui pendekatan siapa pelaku kejahatan terlihat bahwa mereka adalah orang dengan status sosial tinggi, dihormati dan tentunya memiliki kemampuan intelektual di atas orang

---

<sup>48</sup> Robert Klitgaard, 1998, *Membasmi Korupsi*, Edisi Terjemahan, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor; Denny Indrayana, 2008, *Negeri Para Mafioso: Hukum di Sarang Koruptor*, Jakarta: Kompas.

<sup>49</sup> Wahyudi Kumorotomo, 2002, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 117.

pada umumnya. Oleh karena itu, kejahatan jenis ini disebut dengan istilah kejahatan kerah putih (*white collar crime*) yaitu kejahatan yang dilakukan oleh orang-orang dalam lingkungan kerja menggunakan pakaian berkerah putih sebagai penggambaran bahwa mereka merupakan orang yang memiliki jabatan, terhormat dan dengan status sosial tinggi.<sup>50</sup>

Dampak berupa akibat nyata dari korupsi kebijakan sangat besar bahkan dirasakan sampai pada generasi mendatang. Determinasi politik yang tidak baik berperan dalam memberikan pengaruh pergeseran fungsi kebijakan, dari sarana mensejahterakan masyarakat menjadi sarana mengeruk keuntungan pribadi atau golongan yang merugikan keuangan negara dan perekonomian. Definisi dari pengertian korupsi sebagai suatu perbuatan yang dilakukan dengan sebuah maksud untuk mendapatkan beberapa keuntungan yang bertentangan dengan tugas resmi dan kebenaran-kebenaran lainnya.

Suatu perbuatan dari sesuatu yang resmi atau kepercayaan seseorang yang mana dengan melanggar hukum dan penuh kesalahan memakai sejumlah keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain yang bertentangan dengan tugas dan kebenaran-kebenaran lainnya.<sup>51</sup> Korupsi atau *corruptive* menurut Subekti dan Tjitrosoedibio dalam Kamus Hukum adalah sebuah perbuatan curang, tindak pidana yang merugikan keuangan negara.<sup>52</sup> Dalam buku berjudul *The Investigation of White Collar Crime A Manual for Law Enforcement Agencies*, Ederlherz menggunakan istilah *white collar crime* untuk merujuk perbuatan korupsi:

*“White collar crime an illegal act or service of illegal acts committed by non-physical means and by concealment or guile, to obtain money or property, to avoid the payment or loss of money or property, to obtain business or personal or personal advantage”.*<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Made Sugi Hartono, “Korupsi Kebijakan oleh Pejabat Publik (Suatu Analisis Perspektif Kriminologi),” *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 2, No. 2, Agustus 2016, hlm. 212-227.

<sup>51</sup> Surachmin dan Suhandi Cahaya, 2011, *Strategi & Teknik Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 57.

<sup>52</sup> Subekti dan Tjitrosodibio, 1973, *Kamus Hukum*, Jakarta: Padya Paramita, hlm. 10.

<sup>53</sup> Helbert Edelherz, 1977, *The Investigation Or White Collar Crime, A Manual For Law Enforcement Agencies*, US: Office of Regional Operations, hlm. 4.

Pengertian korupsi merujuk *white collar crime* menitikberatkan pada segala perbuatan yang bersifat ilegal, dilakukan secara fisik dengan sebuah akal bulus atau taktik buruk untuk mendapatkan keuntungan pribadi. Hal ini mempunyai makna bahwa *white collar crime* merupakan suatu perbuatan atau serentetan perbuatan yang bersifat illegal yang dilakukan secara fisik, tetapi dengan kecurangan atau *fraud* maupun jenis-jenis tindakan atau perbuatan terselubung lainnya dengan tujuan untuk mendapatkan uang atau kekayaan serta menghindari pembayaran atau pengeluaran uang dana atau kekayaan maupun ditujukan untuk mendapatkan bisnis atau keuntungan secara pribadi.

David H. Bayley menegaskan di dalam tulisannya "*The Effect of Corruption in a Developing Nation*," bahwa korupsi terdapat dalam bentuk, cara dan jumlah yang tidak terhitung ragamnya. Jumlah dalih untuk melakukan korupsi sama banyaknya dengan jumlah cara pengaruh pemerintahan pada individu dalam masyarakat. Kesempatan untuk melakukan korupsi sama banyaknya dengan jumlah peranan yang dapat dijalankan dalam pemerintahan. Korupsi dapat terjadi pada pembagian lisensi ekspor, keputusan untuk mengadakan penyelidikan kasus kriminal, usaha mendapatkan berkas laporan suatu perkara pengadilan, penerimaan calon mahasiswa di suatu universitas, pemilihan calon jabatan pemerintahan dan persetujuan kontrak serta pelaksanaan segala sesuatu dalam kontrak tersebut.<sup>54</sup>

Fakta berupa tingginya kasus korupsi yang melibatkan pemerintah merupakan fakta korupsi, dengan demikian tidak hanya dipahami sebagai kecurangan dan kekurangan dalam tata kelola belaka<sup>55</sup> tetapi secara struktural menyangkut masalah politik.<sup>56</sup> Kekuasaan yang terkonsentrasi diasumsikan cepat mengundang korupsi, namun dalam studi Altunbas dan Thornthorn, ditemukan bukti bahwa dalam rezim desentralisasi sekalipun

---

<sup>54</sup> Mukhtar Lubis, *et.al*, 1995, *Bunga Rampai Korupsi*, Jakarta: LP3ES, hlm. 95.

<sup>55</sup> Luminita Ionescu, "The Economics of Fraud and Corruption Risk Management," *Geopolitics, History, and International Relations*, Vol. 2, No. 2, 2010, hlm. 256-261.

<sup>56</sup> K. Balachandrudu, "Understanding Political Corruption," *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 67, No. 4, 2006, hlm. 809-816.

dapat memberikan potensi korupsi di dalam suatu negara.<sup>57</sup> Oleh sebab itu, ukuran pemerintahan yang optimal juga dapat diukur melalui retensi dari kasus-kasus korupsi di berbagai sektornya.<sup>58</sup>

Hubungan antara korupsi ekonomi dan korupsi politik terkait dengan tingkah laku kekuasaan serta dipengaruhi oleh jalannya sistem kekuasaan itu. Hal ini berarti faktor kebijaksanaan politik yang di dalamnya menyangkut hukum dan institusi penegak hukum sudah tidak berfungsi atau kehilangan integritasnya.<sup>59</sup> Maka dari itu, faktor intervensi politik maupun secara patronisme, senioritas dari pejabat atasan, menjadi salah satu faktor problematika intervensi dan pengawasan atau kontrol terhadap penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia.

Intervensi tersebut di dalam paradigma praktik, juga terjadi pada proses penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi. Penghentian penyelidikan maupun penghentian penyidikan atas suatu kasus tindak pidana korupsi misalnya, banyak ditemukan pada tingkat daerah tetapi hanya menghentikan saja tidak disertai upaya restoratif untuk mengembalikan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi tersebut. Faktanya, sebagian besar penghentian penyelidikan justru cukup bukti, bahkan juga ditemukan adanya penghentian penyelidikan yang dikarenakan oleh tidak dilaporkannya penyelidikan tersebut sehingga tidak masuk ke dalam register penyelidikan. Hal ini dalam praktik sering ditemukan dengan istilah 'lid bodong'.<sup>60</sup> Oleh karena itu, problematika intervensi dan kontrol penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi bahkan mampu memberikan pengaruh yang tidak baik atau negatif sampai tingkatan atau level yang sedemikian rupa mengkuatirkan bagi supremasi hukum Indonesia

---

<sup>57</sup> Yener Altunbas dan John Thornton, "Fiscal Decentralization and Governance," *Public Finance Review*, No. 401, 2012, hlm. 66-85.

<sup>58</sup> Raul A. Barreto dan James Alm, "Corruption, Optimal Taxation, and Growth," *Public Finance Review*, Vol. 31, No. 3, 2003, hlm. 207-240.

<sup>59</sup> Barda Nawawi Arief, 2001, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakandan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 23.

<sup>60</sup> Yudi Kristiana, 2009, *Menuju Kejaksanaan Progresif, Studi Tentang Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana*, Yogyakarta: LSHP Indonesia, hlm. 173.

## 2. Problematika Pengutamaan Bentuk Hukuman Fisik Terhadap Terdakwa Korupsi

Problematika hukuman fisik menjadi masalah utama karena ranah praktik pemberian sanksi terhadap terdakwa korupsi didominasi oleh pidana yang mengutamakan hukuman fisik. Hukuman fisik dengan demikian harus ditelaah kembali mengenai tingkat efektifitasnya dalam mengembalikan kerugian negara akibat korupsi. Sanksi pidana korupsi yang mempunyai orientasi pada pidana penjara dicirikan terdapat hukuman utama pidana dengan bentuk pidana penjara. Tujuan yang menjadi ciri khas dari orientasi sanksi ini yang paling utama adalah mampu memberikan efek jera atau *deterren effect*. Implikasinya, diharapkan dengan efek jera yang tercipta dari beratnya sanksi atau represifitas sanksi yang dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana korupsi, mampu menekan angka kuantitas tindak pidana korupsi pada negara tersebut.

Kondisi demikian ini, dapat terjadi dikarenakan paradigma yang belum bergeser atau berubah mengenai tujuan pidana termasuk terhadap tindak pidana korupsi di Indonesia. Paradigma hukum dapat ditandai dengan gejala yang dapat diukur melalui indikator-indikator tertentu. Paradigma sejatinya merupakan suatu sistem filosofis yang meliputi ontologi, epistemologi dan metode tertentu. Paradigma merupakan pemahaman yang melebihi kumpulan teori, mencakup komponen-komponen dalam praktek ilmiah di dalam sebuah bidang kajian yang terspesialisasi.<sup>61</sup> Maka dari itu, paradigma hukum juga dapat meliputi dari keseluruhan koleksi, kombinasi, gabungan atau campuran dari komitmen yang dianut dan diterapkan oleh anggota-anggota yang mempunyai eksistensi pada suatu komunitas ilmu pengetahuan secara bersama-sama serta turut juga memberikan suatu bentuk penawaran model permasalahan begitu pula pemecahannya.

Reparadigma sebagaimana menjadi antinomi dari paradigma, pada sisi lainnya diberikan definisi sebagai kesepakatan untuk mengubah sudut pandang terhadap gejala tertentu untuk kemudian dapat dilakukan komposisi

---

<sup>61</sup> Erlyn Indarti, "Diskresi dan Paradigma, Sebuah Telaah Filsafat Hukum," *Pidato Pengukuhan Guru Besar*, disampaikan pada upacara penerimaan jabatan Guru Besar dalam filsafat hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 4 November 2010, hlm. 4.

ulang terhadap kajian ontologis, epistemologis maupun aksiologis dari permasalahan beserta model pemecahannya. Penelitian ini menekankan reparadigma pidana konvensional terhadap tindak pidana korupsi yang dianggap tidak relevan menanggulangi atau memberantas tindak pidana korupsi serta belum efektif mengembalikan kerugian negara yang ditimbulkan dari tindak pidana korupsi tersebut. Oleh karena itu, teori pidana konvensional tersebut telah diproyeksikan terhadapnya suatu gagasan dalam wadah reparadigma berupa memperkuat teori pidana yang mampu mengembalikan kerugian negara melalui *social corruption cost* dengan memasukkan perhitungan terhadap biaya eksplisit maupun biaya implisit akibat tindak pidana korupsi sebagai salah satu sarannya atau *tools* yang dioptimalkan mampu mengembalikan kerugian negara sebagaimana dimaksud.

Diharapkan dengan reparadigma tersebut dapat menghasilkan sarana penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi yang efektif menanggulangi sekaligus efektif mengembalikan kerugian negara baik yang ditimbulkan maupun dikeluarkan negara untuk menangani tindak pidana korupsi yang dimaksud. Oleh karena itu, harus dipahami relevansi pidana terhadap tindak pidana korupsi di Indonesiadengan ragam atau jenis sanksi hukuman yang ditawarkan baik secara yuridis peraturan perundang-undangannya maupun secara implementatif melalui interpretasi hakim dalam menjatuhkan vonis pengadilan.

Pada perkembangannya, dengan demikian juga dapat ditemukan ragam atau jenis sanksi yang dijatuhkan terhadap pelaku tindak pidana korupsi dimana sanksi tersebut mempunyai orientasi pada tujuan mengembalikan kerugian negara dicirikan dengan terdapatnya sanksi terobosan yang memiliki urgensi pemenuhan tujuan pidana di beberapa negara. Hal ini dapat ditemukan pada kasus negara Belanda, dimana sanksi pidana dalam tindak pidana korupsi dikolaborasikan dengan sanksi administratif yang komprehensif sebagai media untuk mencapai tujuan menimbulkan efek jera atau *deterren effect* kepada pelaku mengingat beratnya sanksi administratif

yang mempunyai pengaruh langsung, yaitu berupa dicabutnya hak-hak sosial dan tunjangan pelayanan publik bagi pelaku korupsi.<sup>62</sup>

Permasalahannya, Indonesia masih mengutamakan bentuk-bentuk hukuman fisik terhadap terdakwa korupsi baik dari aspek pengaturan atau normatif yuridisnya maupun dari aspek pelaksanaan atau implementasinya berupa penjatuhan vonis pidana oleh pengadilan terhadap terdakwa tindak pidana korupsi cenderung mengutamakan pidana penjara. Pemahaman ini dapat dikarenakan oleh belum beralihnya pemaknaan pemberian pidana secara klasik pada mayoritas praktik pemidanaan di Indonesia. Dalam rangka untuk dapat lebih menggali pemaknaan atau pengertian dari pidana, maka dapat dirumuskan dari doktrin maupun pendapat dari para ahli sebagai berikut:<sup>63</sup> (i) Pidana menurut Soedarto merupakan penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu; (ii) Pidana menurut Roeslan Saleh merupakan bentuk reaksi atas delik, dan berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik tersebut; (iii) Menurut Fitzgerald, *punishment in the authoritative infliction of offering for an offence*; (iv) Menurut Ted Honderich, *punishment is an authority's infliction of penalty: something involving deprivation or distress, on an offender for an offence*; (v) Menurut Sir Rupert Cross, *punishment means "The infliction of pain by the State on someone who has been convicted of an offence"*; dan (vi) Menurut Burton dan M. Leiser, *a punishment is a harm inflicted by a person in a position of authority upon another who is judged to have violated a rule of law*.

Redaksi pengertian pidana dari berbagai doktrin dan pendapat ahli tersebut dapat dilengkapi dengan definisi pidana menurut *Black's Law Dictionary*<sup>64</sup> yaitu:

*"Any fine, penalty or confinement inflicted upon a person by authority of the law and the judgement and sentence of a court, for some crime or offence committed by him, or for his omission of a duty enjoined by law."*

---

<sup>62</sup> A. Tollenaar, "Repressive Administrative Law: Assessing Culpability in Dutch Social Security Regulation", *European Journal of Social Security*, Vol. 20, No. 1, 2018, hlm. 21-30.

<sup>63</sup> Erlын Indarti, *Op. Cit.*, hlm. 2-3.

<sup>64</sup> Bryan A. Garner dan Henry Campbell Black, 2009, *Black's Law Dictionary*, Victoria, US: Minnesota.

Dari berbagai definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa pidana mengandung ciri khas sebagai berikut:<sup>65</sup> (i) Pidana hakikatnya merupakan suatu pemberian penderitaan atau nestapa atau akibat lain yang tidak menyenangkan; (ii) Pidana diberikan dengan serta merta dan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai berwenang atau kekuasaan; dan (iii) Pidana diberikan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana sebagaimana deliknya diatur berdasarkan undang-undang. Istilah tindak pidana di dalam bahasa Belanda diberikan definisi sebagai *Strafbaarfeit* yang secara teoritis merupakan pemikiran ahli hukum kolonial dan Indonesia sampai pada saat ini.

Dalam doktrin sebagai salah satu sumber hukum pidana, maka ilmu pengetahuan hukum pidana diistilahkan sebagai *Strafbaarfeit* yang mana memunculkan perdebatan kalangan sarjana di. Selain definisi makna dari *Strafbaarfeit*, terdapat juga istilah lainnya, yaitu *delic*, yang mana memiliki perbedaan dengan istilah *delik* itu sendiri. Maka dengan demikian, diferensiasi atau perbedaan mengenai luasnya makna *Strafbaarfeit* tersebut memunculkan ragam pengertian dalam bentuk doktrin. Kondisi inilah yang memunculkan multiinterpretasi terhadap definisi pidana yang digunakan pada praktik pemidanaan. Implikasinya, baik dalam aspek legislasi, aspek implementasi maupun respon Masyarakat, belum beralih pada definisi pidana klasik yang memang mengutamakan bentuk-bentuk *punishment* atau hukuman fisik terhadap pelaku pidana dengan tujuan memberikan nestapa atau pembalasan terhadap diri pelaku.

Hal diatas dapat dimengerti karena kontribusi dari fakta yuridis, yaitu bahwa pemerintah kolonial Hindia-Belanda cenderung menerapkan pemidanaan yang tegas karena bertujuan menciptakan keteraturan melalui efek jera sehingga masyarakat jajahan menjadi tertib serta tidak berpotensi menimbulkan ancaman bagi pemerintah kolonial. Bentuk-bentuk hukuman fisik inilah yang menyebabkan belum optimalnya pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi. Problematika pengutamaan pemberian

---

<sup>65</sup> *Ibid*, hlm. 4.

hukuman fisik pada terdakwa tindak pidana korupsi dalam mekanisme pemidanaan di Indonesia, dengan demikian menunjukkan pemidanaan yang masih berorientasi pada pemberian hukuman fisik. Hukuman fisik sebagaimana dimaksud meliputi pidana penjara dapat dirangkum beberapa kesimpulan.

*Pertama*, pidana penjara apabila diukur keberhasilannya dalam hubungannya dengan angka korupsi di Indonesia, tidak menjadi faktor penentu dan hal ini juga disebabkan oleh beberapa faktor, seperti ringannya pidana penjara di Indonesia. *Kedua*, pidana penjara terhadapnya dapat digunakan dan diposisikan sebagai suplementer dengan menitikberatkan pada tujuan pengembalian kerugian keuangan negara terlebih dahulu yang dibebankan kepada pelaku. Apabila pelaku tidak dapat mengembalikan, maka pidana penjara dapat menjadi pengganti dengan catatan sanksi penjara harus tegas dan tidak memunculkan banyak kelemahan sebagaimana dewasa ini. Maka dengan demikian, diperlukan parameter sebagai indikator untuk melakukan perubahan substansional khususnya ragam sanksi yang diacamkan terhadap pelaku tindak pidana korupsi di Indonesia.

Esensi daripada pencapaian keberhasilan pelaksanaan maupun tujuan dari hukum dengan pemidanaan, khususnya terhadap tindak pidana korupsi dapat dilihat preposisi antara substansi hukum (peraturan perundang-undangan yang mengatur pemberantasan tindak pidana korupsi) dengan implementasi hukumnya (penindakan dan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi). Dengan demikian, apabila suatu implementasi hukum tidak sesuai dengan substansi hukumnya, maka terdapat 3 (tiga) jawaban, yaitu meliputi: (i) substansi peraturan hukumnya yang mengandung banyak kelemahan; (ii) aparaturnya atau pelaksana hukumnya yang tidak mampu melaksanakan substansi peraturan; atau (iii) baik substansi aturan dan aparaturnya tidak mendapat legitimasi dari masyarakat/terjadi krisis yang berujung kepada *chaos*.

Puncaknya, pemidanaan terhadap terpidana kasus korupsi dianggap tidak memberikan efek jera dan tidak mampu berperan sebagai sarana pencegahan tipikor. Kondisi yang demikian tidak dapat langsung ditemui, dan

seringkali hanya gejalanya saja yang nampak sehingga fenomena ini juga seperti fenomena gunung es. Upaya penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi di Indonesia lama dijadikan perbincangan mendalam lintas generasi. Penegakan hukum mempengaruhi efektivitas pemidanaan terhadap terpidana tipikor. Sebagai contoh, dapat dilihat bersama kondisi terpidana kasus korupsi selama menjalani masa tahanan. Perlakuan khusus dan perlakuan yang istimewa dapat mewujudkan degradasi *trust* publik kearah krisis kepercayaan kepada masyarakat perihal penegakan hukumnya.

### **3. Problematika Sosial Kepuasan Masyarakat Terhadap Pengutamaan Bentuk Hukuman Penjara**

Dalam penelitian hukum normatif, sejatinya tidak menjadi kompetensi dari permasalahan-permasalahan maupun faktor sosial. Hal ini dikuatkan dengan beberapa pendapat bahwa ilmu hukum ditempatkan sebagai *sui generis* atau entitas mandiri yang tidak dipengaruhi oleh unsur-unsur diluar hukum termasuk unsur sosial. Namun demikian, pada perkembangannya dalam mengelaborasi perkembangan praktik hukum diperlukan resistensi dari aspek normatif dengan dimensi implementatifnya. Dengan demikian, faktor sosial juga penting dalam rangka mengetahui penerimaan masyarakat mengenai bentuk hukuman terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Hal ini penting sebagai formulasi untuk menggeser pola pikir masyarakat yang diharapkan mampu mengutamakan dan membangun kesadaran bahwa pidana badan belum efektif untuk mengembalikan kerugian negara akibat korupsi.

Budaya hukum atau kultur hukum yang hidup serta diakui di dalam sendi-sendi kehidupan masyarakat, merupakan faktor non-hukum yang mempunyai orientasi bahwa jalan penyelesaian dengan pemberian pidana adalah sebagai langkah terbaik atau yang dapat disebut sebagai asas *primum remedium*, sejatinya merupakan kebalikan dari prinsip atau asas *ultimum remedium*. Kondisi ini terjadi dan terbalik dimana masyarakat Indonesia secara perlahan telah mulai meninggalkan *mindset* penyelesaian konflik secara kekeluargaan sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila. Fakta mengambil pemidanaan sebagai sarana utama (*primum remedium*), merupakan pandangan atau persepsi masyarakat yang apabila dibiarkan

begitu saja, secara berkala dan jangka panjang dikuatirkan dapat menciptakan kekuatan sosial yang bahkan menciptakan legitimasi hukum dari dalam masyarakat itu sendiri.

Kekuatan-kekuatan sosial tersebut terus memberikan ruang gerak dan mempengaruhi hukum dengan berbagai relitasnya berkaitan dengan dinamika perubahan yang terjadi di dalam masyarakat tersebut. Oleh karena demikian, kultur hukum yang dalam hal ini menjadi representasi dari masyarakat, memegang sebuah peranan terpenting di dalam sistem hukum karena mempunyai posisi sebagai nyawa penggerak atau titik sentral dari sistem hukum. Maka dari itu, dapat atau tidaknya suatu peraturan efektif untuk diberlakukan atau diimplementasikan adalah tergantung dari elemen sikap dan nilai sosial yang berada di dalam masyarakat tersebut. Namun demikian, kultur hukum tidak secara langsung juga mampu menggerakkan sistem hukum pada praktiknya karena berkelindan dengan substansi hukum maupun struktur hukum.<sup>66</sup> Uraian di atas mencerminkan klasifikasi sistem hukum sebagaimana yang dituliskan dalam inti dari *legal system theory*. Apabila tidak dioptimalkan, potensi masyarakat justru akan menjadi kekuatan yang bertentangan dengan tujuan hukum sebagaimana dirumuskan oleh pemerintah.

Permasalahannya adalah bagaimana dapat membuat suatu kebijakan yang kemanfaatannya dapat dirasakan oleh masyarakat secara langsung, membawa nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan atau kegunaannya terhadap kehidupan masyarakat saat ini dan kehidupan masyarakat pada masa yang akan datang, serta dapat dijadikan pedoman tidak hanya bagi masyarakat tapi juga bagi aparat penegak hukum dan pembuat kebijakan.<sup>67</sup> Dengan demikian, perlu ditegaskan lagi, bahwa reparadigma terhadap teori pidana konvensional dikarenakan tidak efektifnya penggunaan teori pidana konvensional khususnya dalam penanganan tindak pidana korupsi.

---

<sup>66</sup> Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, hlm. 17.

<sup>67</sup> Hartiwiningih, 2020, *Hukum Lingkungan dalam Perspektif Kebijakan Hukum Pidana*, Surakarta: UNS Press, hlm. 4.

Marc Ancel melalui pendapatnya, memberikan deskripsi mengenai kebijakan hukum pidana sebagaimana gagasan tersebut dikutip oleh Barda Nawawi Arief. Intisari daripada gagasan tersebut, yaitu mendeskripsikan kebijakan hukum pidana sebagai tataran ilmu sekaligus aspek seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.<sup>68</sup> Dengan demikian, konklusi dari unsur-unsur kebijakan hukum pidana juga mencakup hubungannya dengan masyarakat maupun fenomena sosiologis lainnya.

Dalam hal ini, maka juga turut dilengkapi mengenai argumentasi-argumentasi yang mendorong pemikiran perlunya reparaadigma teori pemidanaan terhadap penanganan tindak pidana korupsi. Utamanya reparaadigma ditujukan untuk merumuskan formulasi pengembalian kerugian negara melalui *social corruption cost* sebagai alternatif baru sarana pemberantasan tindak pidana korupsi yang mampu secara maksimal mengembalikan kerugian negara. Hal tersebut sebagai langkah perdana dalam menunjukkan adanya hubungan kausalitas yang mengarah terhadap perlunya dilakukan langkah-langkah pembaharuan tersebut.

Keberadaan sanksi pidana, misalnya sebagai salah satu pengejawantahan teori pemidanaan harus dikaji ulang, disesuaikan dengan kondisi terkini. Esensi tersebut bertolak dari intisari pemikiran Alf Ross yang mempunyai pandangan bahwa tujuan pemidanaan adalah terbatas pada pencelaan dan bukan terletak pada penderitaan.<sup>69</sup> Hal ini dapat menjadi stimulus pemikiran terbukanya ruang bagi terciptanya alternatif pemidanaan yang lebih efektif sebagaimana gagasan pada tesis ini, yaitu merumuskan formulasi atau bentuk pengembalian kerugian negara melalui *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan tindak pidana korupsi.

---

<sup>68</sup> Barda Nawawi Arief, 2002, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 21.

<sup>69</sup> Alf Ross, 1975, *On Guilt, Responsibility and Punishment*, London: Steven & Son Ltd, hlm. 68.

Paradigma lama menyebutkan pentingnya sanksi berupa pidana seperti yang diutarakan oleh Herbert L. Packer, yaitu: (i) Sanksi pidana sangatlah diperlukan, kita tidak dapat hidup sekarang maupun di masa yang akan datang, tanpa pidana; (ii) Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi bahaya-bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya; (iii) Sanksi pidana suatu ketika merupakan penjamin yang utama atau terbaik dan merupakan suatu ketika merupakan suatu bentuk pengancaman yang utama dari kebebasan manusia. Sanksi merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat cermat dan secara manusiawi; ia merupakan pengancaman, apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa.<sup>70</sup> Berkaitan dengan hal tersebut perlu ditarik dengan 2 (dua) pertanyaan.

*Pertama*, apakah penerapan sanksi pidana sudah dapat memberikan efek jera terhadap pelaku kejahatan korupsi dan menekan angka kejahatan korupsi di Indonesia. *Kedua*, apakah sanksi pidana yang sudah diatur dan diterapkan efektif dalam mengembalikan kerugian negara yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi. Berdasarkan uraian dan pertanyaan tersebut, maka diperlukan reparaadigma dalam teori pembedaan terhadap tindak pidana korupsi dengan tujuan: (i) dapat menekan angka korupsi dibuktikan dengan statistik; dan (ii) dapat secara efektif mengembalikan kerugian negara yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi. Hal lainnya yang dapat menjadi argumentasi bahwa terjadi perubahan reparaadigma sistem pembedaan dalam esensi literatur, adalah berangkat dari teori abolisionisme yang tidak mementingkan atau memarjinalkan pembedaan.<sup>71</sup>

Masyarakat yang diposisikan sebagai titik sentralnya dengan demikian, diposisikan menjadi parameter sekaligus obyek yang harus dirubah melalui berbagai formula apabila ingin merubah keseluruhan sistem. Hal ini juga mencakup posisi masyarakat sebagai parameter sekaligus sumber legitimasi. Kepuasan masyarakat dewasa ini dapat dilihat dari kuantitas hukuman yang

---

<sup>70</sup> Herbert L. Packer dalam Barda Nawawi Arief, 2010, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 28-29.

<sup>71</sup> Barda Nawawi Arief, 2008, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana, hlm. 29-30.

diberikan. Pelaku kejahatan yang terhadapnya divonis hukuman pidana penjara yang ringan tidak jarang menimbulkan pertentangan dengan pemberitaan ketidakpuasan masyarakat dengan hukuman tersebut. Sebaliknya, pelaku kejahatan yang diberikan vonis berat cenderung tidak menimbulkan polemik pada masyarakat. Hal ini menunjukkan masyarakat melegitimasi porsi hukuman yang besar sebagai sarana pembalasan atas tindakan dan akibat yang ditimbulkan oleh pelaku kejahatan.

Dalam studi kriminologi, peristiwa atau fenomena ini dapat dianalisis dari watak masyarakat yang cenderung menginginkan pembalasan atau pemberian nestapa yang setimpal bahkan memberikan bentuk-bentuk penderitaan terhadap pelaku kejahatan. Apabila parameter tersebut tidak atau belum terpenuhi, maka masyarakat justru menginterpretasikannya melalui tindakan yang mencerminkan *chaos* hukum. Hal ini dapat ditemukan dalam tindakan main hakim sendiri sebagai bentuk pengadilan masyarakat terhadap pelaku kejahatan yang ironisnya untuk saat ini hanya ditujukan kepada pelaku kejahatan konvensional, bukan pelaku kejahatan besar seperti korupsi.

Penegakan hukum pidana terhadap tindak pidana korupsi yang dilakukan melalui optimalisasi tujuan pengembalian kerugian negara inilah yang menjadi dasar esensi perbaikan sistem penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi di Indonesia. Hal tersebut mengingatkan penegakan hukum pidana yang selama ini dilalui kurang dapat memberikan efek jera atau *deterren effect* maupun mampu berperan sebagai sarana pencegahan tindak pidana. Fakta yang dapat dijadikan referensi misalnya, hasil dari penjatuhan vonis pidana terhadap terdakwa tindak pidana korupsi selama ini belum efektif sebagai sarana untuk dapat mengembalikan kerugian negara baik yang ditimbulkan dari tindak pidana korupsi itu sendiri maupun kerugian dalam bentuk biaya yang dikeluarkan oleh negara di dalam penanganan tindak pidana korupsi.

Hal ini dikarenakan beberapa kelemahan, diantaranya substansi peraturan yang masih terdapat frasa pasal yang opsional di dalamnya, aparat penegak hukum yang tidak konsisten, serta tidak terdapat upaya *asset recovery* atau mekanisme pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi

secara sistematis dan terstruktur. Namun demikian, arah pemikiran tersebut terhambat oleh kondisi *existing* bahwa frasa *ultimum remedium* atau penempatan pidana sebagai bagian paling akhir justru disalah artikan. *Ultimum remedium* sejatinya langkah terakhir apabila sarana hukum lainnya tidak mampu untuk dilaksanakan. Pada pengembalian kerugian keuangan negara dan kerugian perekonomian negara, kerugian tersebut harus dikembalikan terlebih dahulu menggunakan sarana hukum yang ada.

Sarana hukum tersebut apabila tidak mampu berfungsi dengan baik pada perkembangannya, maka sarana pidana baru dapat digunakan. Literasi ini berbanding terbalik apabila menelaah pemidanaan atau sistem penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi di Indonesia. Hal ini dikarenakan pidana menjadi pilihan utama dan justru menggugurkan atau sevcara praktik dianggap gugur segala bentuk pengembalian aset maupun kewajiban pelaku tindak pidana korupsi untuk mengganti kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara. Problematika pengutamaan bentuk hukuman fisik terhadap terdakwa tindak pidana korupsi, tidak dapat dilepaskan dari aliran pemidanaan klasik atau yang dapat disebut juga sebagai aliran pemidanaan absolut. Aliran pemidanaan absolut cenderung menjustifikasikan suatu pemberian pidana atau *punishment*, semata-mata dikarenakan oleh orang yang telah melakukan kejahatan atau suatu tindak pidana, sehingga pemberian pidana merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan.<sup>72</sup>

Johanes Andenaes melalui tulisannya, memberikan penjelasan mengenai tujuan utama pemberian pidana atau pemidanaan menurut aliran pemidanaan absolut adalah untuk memuaskan tuntutan keadilan atau dapat dirinci sebagai *to satisfy the claims of justice*.<sup>73</sup> Konsep yang melahirkan aliran pemidanaan absolut muncul pada sekitar akhir abad ke-18. Konsep ini dianut antara lain oleh beberapa pemikir seperti Immanuel Kant, Thomas

---

<sup>72</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1984, *Pidana dan Pemidanaan*, Semarang: Badan Penyedia Bahan Kuliah FH UNDIP, hlm. 9.

<sup>73</sup> Johannes Andenaes, 1974, *Punishment and Deterrence*, Michigan: The University of Michigan Press.

Hegel, Herbart, Julius Stahl, Leo Polak dan beberapa sarjana yang mendasarkan pemikirannya pada filsafat Katolik.

Perkembangannya, kemudian muncullah teori-teori pembalasan yang pada dasarnya mempunyai gagasan bahwa pemidanaan tidaklah bertujuan untuk hal-hal yang praktis, seperti memperbaiki penjahat.<sup>74</sup> Dalam hal ini, maka kejahatan itu sendirilah yang sejatinya mengandung unsur-unsur untuk dijatuhkan sanksi pidana terhadapnya. Pidana secara mutlak memiliki eksistensi, karena dilakukannya kejahatan. Dengan demikian, dalam konsep pembalasan ini, tidak perlu untuk memikirkan manfaat dari penjatuhan pidana (*punishment*) tersebut.<sup>75</sup> Lebih jelasnya, setiap kejahatan mempunyai akibat dijatuhkannya pidana terhadap pelaku kejahatan. Oleh karena itu, maka konsep pembalasan mendasari atau membentuk aliran pemidanaan absolut. Pidana merupakan tuntutan mutlak, bukan hanya sesuatu yang perlu dijatuhkan tetapi menjadi suatu keharusan. Hakikat dari suatu pemidanaan utamanya adalah merupakan bentuk-bentuk pembalasan atau pemberian nestapa.

Tuntutan keadilan yang bersifat absolut selaras dengan gagasan dari Immanuel Kant. Pidana tidak pernah dilaksanakan semata-mata sebagai sarana untuk mempromosikan tujuan atau kebaikan lainnya, baik bagi si pelaku itu sendiri maupun bagi masyarakat, tetapi dalam semua hal harus dikenakan hanya karena orang yang bersangkutan telah melakukan suatu kejahatan.<sup>76</sup> Bahkan, walaupun seluruh anggota masyarakat sepakat untuk menghancurkan dirinya sendiri atau membubarkan masyarakatnya, pembunuh terakhir yang masih berada di dalam penjara harus dipidana mati sebelum resolusi maupun keputusan pembubaran masyarakat itu dilaksanakan.

Hal tersebut harus dilakukan karena setiap orang seharusnya menerima ganjaran dari perbuatannya, dan perasaan balas dendam tidak boleh tetap ada pada anggota masyarakat, karena apabila tidak demikian mereka semua dapat

---

<sup>74</sup> Andi Hamzah, 1986, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, hlm. 43-45.

<sup>75</sup> *Ibid*, hlm. 45-46.

<sup>76</sup> Lawrence Friedman, 2010, *Crime and Punishment in American History*, 4th Edition, Chicago: OUP, USA, hlm. 26.

dipandang sebagai orang yang ikut ambil bagian dalam pembunuhan tersebut yang merupakan pelanggaran terhadap keadilan umum.<sup>77</sup> Hegel dalam pemikirannya sebagaimana dikutip oleh Michael Rosen, juga memiliki pendapat bahwa pidana merupakan keharusan yang logis sebagai konsekuensi dari adanya kejahatan. Hal ini dikarenakan kejahatan merupakan bentuk-bentuk pengingkaran atau pemberontakan terhadap ketertiban hukum negara yang merupakan perwujudan dari cita-susila, maka pidana merupakan “*negation der negation*” atau merupakan suatu bentuk peniadaan atau pengingkaran terhadap pengingkaran.<sup>78</sup>

Dalam aliran pembedaan absolut ini, dijelaskan pula mengenai urgensi dari undang-undang di dalam menentukan pidana maksimum.<sup>79</sup> Hal ini dimaksudkan sebagai acuan bagi hakim atau pengadilan pada khususnya, untuk dapat memberikan batas maksimum tersebut, selaras dengan pandangan aliran pembedaan absolut. Perkembangannya, penerapan *ultimum remedium* mengalami kendala-kendala karena apabila suatu perbuatan sudah dilegitimasi benar-benar merugikan kepentingan negara maupun masyarakat, baik menurut undang-undang yang berlaku maupun menurut perasaan sosiologis masyarakat, maka justru sanksi pidanalah yang menjadi pilihan utama atau *premium remedium*.

Posisi pemikiran yang membentuk pola *premium remedium* dalam konteks hukuman bukan lagi menjadi obat terakhir melainkan menjadi obat pertama untuk membuat jera orang yang melakukan pelanggaran yang bersifat pidana. *Ultimum remedium* merupakan asas hukum yang menempatkan hukum pidana sebagai alat terakhir dalam penegakan hukum. *Premium remedium* pada dasarnya merupakan teori hukum pidana modern yang menyatakan bahwa hukum pidana sebagai alat utama dalam penegakan hukum. Masyarakat dihadapkan pada stigma bahwa apabila terpidana korupsi sudah dipenjara maka urusannya sudah selesai.

---

<sup>77</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, hlm. 10.

<sup>78</sup> Michael Rosen, 1982, *Hegel's Dialectic and its Criticism*, Cambridge: Cambridge University.

<sup>79</sup> John Kaplan, 1973, *Criminal Justice*, Miniola, New York: The Foundation Press. Lihat juga: Roger Hood, “Research on the Effectiveness of Punishment and Treatments,” *Collected Studies in Criminological Research*, Vol. 1, No. 1, 1967.

Kenyataan dan praktiknya, yang terjadi adalah dibalik hal tersebut terdapat kerugian negara yang tidak dapat ditanggulangi oleh mekanisme hukum yang ada. Faktanya, justru negara terus merugi dan asetnya tidak kembali, bahkan juga berhadapan dengan kondisi mengeluarkan biaya besar untuk dapat mengusut suatu kasus tindak pidana korupsi. Konklusinya, diperlukan upaya-upaya untuk memberikan penekanan dan pengertian kepada masyarakat perihal efek menahun, laten dan akibat dalam bentuk kerugian luar biasa yang dialami oleh negara dan masyarakat yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi di Indonesia.

Tugas yang harus dilaksanakan untuk pertama kali, yaitu adalah dalam rangka merubah pola pikir dan orientasi kepuasan masyarakat yang masih terstigmatisasi terhadap pemidanaan konvensional dengan bentuk optimalisasi hukuman badan. Hal tersebut diatas harus dilakukan upaya perubahan terhadapnya melalui langkah-langkah yang mendukung dan menunjukkan hasil dari pengembalian kerugian negara akibat korupsi melalui skema pemidanaan yang mampu memaksimalkan pengembalian terhadap kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi.

Literatur juga menjelaskan mengenai teori atau aliran pemidanaan relative sebagai antitesis dari aliran pemidanaan absolut. Aliran pemidanaan relatif merupakan perkembangan dengan tujuan menyempurnakan dari aliran pemidanaan absolut dan berusia lebih muda dari aliran tersebut. Aliran pemidanaan relatif, mencapai konklusi bahwa menjatuhkan pidana atau *punishment*, bukan untuk memuaskan tuntutan absolut dari keadilan. Pembalasan tidak mempunyai nilai, tetapi hanya sebagai sarana untuk melindungi kepentingan masyarakat. Johaness Andenaes menyebutkan bahwa aliran pemidanaan relatif relevan sebagai teori perlindungan masyarakat, yaitu *the theory of social defence*.

Aliran ini disebut juga dengan aliran reduktif dikarenakan dasar membenaran pidana adalah untuk tujuan utama, yaitu dapat mengurangi frekuensi ataupun kuantitas maupun nominal dari angka kejahatan. Pidana bukan sekedar hanya untuk melakukan pembalasan atau pengimbalan kepada

orang yang telah terbukti melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang bermanfaat.<sup>80</sup> Tujuan tersebut selanjutnya diklasifikasikan di dalam pemikiran dari Karl O. Christiansen, yaitu berupa klasifikasi sebagai berikut.<sup>81</sup>

- a. Tujuan pidana adalah pencegahan atau *prevention*;
- b. Pencegahan bukan merupakan tujuan akhir, akan tetapi hanya sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi yaitu kesejahteraan masyarakat;
- c. Terbatas hanya terhadap pelanggaran-pelanggaran hukum yang dapat dituduhkan kepada si pelaku saja yang dapat memenuhi syarat untuk adanya pidana;
- d. Pidana harus ditetapkan berdasar tujuannya sebagai alat untuk pencegahan kejahatan; dan
- e. Pidana melihat ke depan atau ke muka atau mempunyai sifat/ciri prospektif, yaitu artinya pidana dapat mengandung unsur pencelaan, tetapi baik unsur pencelaan maupun unsur pembalasan tidak dapat diterima apabila tidak membantu pencegahan kejahatan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

Ciri-ciri sebagaimana disebutkan diatas, juga mempunyai nilai relevansi apabila dikomparasikan dengan pemikiran Andi Hamzah. Dalam pemikirannya, Andi Hamzah menjelaskan bahwa intisari pada gagasan yang mempunyai hubungan serta korelasi tentang tujuan pidana, muncul sebagai eksistensi lain dan kritik terhadap aliran pidana absolut. Gagasan ini mencari dasar hukum pemberian pidana, terutama memahami tujuannya, yaitu menjamin penyelenggaraan ketertiban di dalam masyarakat dan akibat dari pemberian pidana tersebut.<sup>82</sup> Kondisi ini, apabila memahami tanggung gugat terhadap tindak pidana diselidiki dari *adressat* terkait kerusakan individual maupun sosial sebagai akibat dari suatu tindak pidana.

---

<sup>80</sup> John Stuart Mill, 2009, *Utilitarianism*, London, UK: The Floating Press, 2009.

<sup>81</sup> Karl O. Christiansen, "Some Considerations on the Possibility of a Rational Criminal Policy," *Resource Material Series*, No. 7, UNAFEI, Tokyo, 1974.

<sup>82</sup> Andi Hamzah, 1986, *Sistem Pidana dan Pidana Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, hlm. 47-49.

Kondisi eksisting saat ini lebih banyak dicirikan melalui kepuasan masyarakat terhadap pemberian pidana badan terhadap pelaku korupsi. Masyarakat cenderung tidak memberikan respon terhadap kerugian negara akibat korupsi. Hal ini menciptakan pola pikir bahwa kerugian negara akibat korupsi sudah dikembalikan dengan dipenjaranya pelaku korupsi. Praktiknya, hal tersebut tidak sepenuhnya benar karena untuk mengembalikan kerugian negara akibat korupsi diperlukan sumber daya dan penanganan yang luar biasa. Oleh karena demikian itu, mekanisme pemidanaan harus mampu memaksimalkan pengembalian kerugian negara.

Problematika pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana diuraikan pada beberapa penjelasan tersebut diatas, menyajikan beberapa fakta, yaitu: (i) dalam dinamika praktik, terjadi bentuk-bentuk intervensi oleh oknum pemerintah terhadap kasus korupsi yang melibatkan oknum pemerintah yang mempunyai pengaruh politik besar dan korporasi besar dimana pemiliknya memiliki afiliasi yang saling menguntungkan dengan pemerintah; (ii) audit terhadap kerugian keuangan negara dimonopoli oleh Badan pemeriksa Keuangan (BPK) yang bergerak secara struktural tetapi belum mampu menjangkau audit pada level regional. Sedangkan, Inspektorat sebagai lembaga audit pada level regional terpolarisasi dengan berbagai intervensi oknum pemerintah daerah dan rusak karena *spoil system*, lobi persuasif dan *political will* yang negatif; (iii) dakwaan maupun tuntutan Jaksa Penuntut Umum (JPU) pada kasus tindak pidana korupsi baru sebatas mendakwa atau menuntut dengan dasar kerugian nominal yang dikorupsi saja.

Dalam hal ini belum turut melakukan kalkulasi terhadap biaya yang dikeluarkan oleh negara untuk *maintenance* aparaturnya penegakan hukumnya terhadap suatu kasus korupsi dan belum melakukan penghitungan mengenai akibat atau dampak berkelanjutan yang muncul dimana merupakan timbal balik dari perbuatan korupsi, semisal bencana alam yang timbul karena perizinan bertendensi suap dan korupsi kebijakan (*policy corruption*) atau terhambatnya pelayanan publik karena korupsi seperti kasus Simulator SIM dan E-KTP. Kasus-kasus tersebut sejatinya mampu menjadi stimulus

pemikiran yang mengarah pada semangat perbaikan sarana pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Perlu untuk dilakukan formulasi pengembalian kerugian negara yang berbasis pada *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan terhadap tindak pidana korupsi. Hal ini juga menjadi titik balik dalam keseluruhan upaya untuk dapat mengubah orientasi kepuasan masyarakat terhadap pemidanaan fisik atau penjara menjadi kepuasan masyarakat karena hukum mampu menjadi sarana yang optimal untuk mengembalikan kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi.

## **B. Formulasi Pengembalian Kerugian Negara Berbasis *Social Corruption Cost* Sebagai Sarana Pemberantasan Korupsi Pada Masa Transisi Teknologi**

Formulasi pengembalian kerugian negara berbasis *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan korupsi pada masa transisi teknologi, menghasilkan *output* berupa mekanisme atau sebuah sistem baru. Formulasi tersebut juga turut memasukkan skema penghitungan baru oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yaitu turut menghitung biaya eksplisit dan biaya implisit akibat tindak pidana korupsi dalam skema penghitungan kerugian negara sebagaimana dimaksud. Tujuan dari formulasi tersebut, adalah mampu menjadi sarana pemberantasan korupsi yang dapat semaksimal mungkin mengembalikan kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi.

### **1. Optimalisasi Pengembalian Kerugian Negara Melalui Peran Jaksa**

Jaksa berdasarkan fungsinya, sejatinya menjadi elemen penting dalam penegakan hukum pidana, termasuk optimalisasi peran dan fungsinya dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi. Jaksa dapat difungsikan sebagai elemen penting yang menentukan dakwaan atau tuntutan sebagaimana diajukan kepada terdakwa di pengadilan serta fungsi-fungsi lainnya demi membela kepentingan negara. Namun demikian, dalam paradigma pemidanaan tindak pidana korupsi di Indonesia, peran jaksa masih terbatas pada kegiatan merumuskan dakwaan maupun merumuskan serta membacakan tuntutan terhadap terdakwa tindak pidana korupsi pada persidangannya. Padahal, dapat dipahami bahwa fungsi jaksa dalam

posisinya untuk bertindak membela kepentingan negara merupakan unsur yang sangat esensial serta memiliki urgensi yang sangat penting atau vital.

Sejatinya, gagasan mengenai perluasan peran jaksa pada pemberantasan tindak pidana korupsi, telah dipikirkan baik secara internal maupun eksternal. Kajian internal menunjukkan bahwa gagasan ini telah dituliskan oleh beberapa karya ilmiah yang menyajikan pemikiran mengenai independensi Jaksa Penuntut Umum Komisi Pemberantasan Korupsi (Jaksa KPK). Keberadaan KPK sebagai lembaga yang bergerak pada pemberantasan tindak pidana korupsi, baik pada sisi pencegahan maupun sisi penindakan adalah merupakan suatu kebutuhan yang penting. Dalam sistem penyidikan terhadap tindak pidana korupsi di Indonesia, masih bersifat parsial atau terpisah-pisah dengan berbagai bentuk fungsi dan penerapan kewenangannya. Hal ini menjadi salah satu hambatan dengan potensi benturan kekuasaan atau kewenangan apalagi apabila benturan tersebut juga menyangkut kasus besar yang telah dipolitisasi.

Gagasan internal sebagaimana dimaksud, dengan demikian terkait optimalisasi Jaksa KPK dalam melakukan penyidikan, pendakwaan maupun penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Hal ini menunjukkan bahwa urgensi dari peran jaksa tersebut menjadi barometer yang menentukan keberhasilan pemberantasan tindak pidana korupsi.<sup>83</sup> Keberhasilan sebagaimana dimaksud juga mencakup optimalisasi terhadap pengembalian kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi. Selain dari gagasan internal tersebut, juga terdapat gagasan eksternal melalui kajian komparatif dengan negara yang menunjukkan perluasan peran Jaksa dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Kajian komparatif dapat dilakukan dengan menggali peran jaksa dalam penanganan tindak pidana korupsi pada berbagai negara. Salah satu negara yang dapat menjadi obyek komparasi adalah Amerika Serikat. Praktik sistem hukum Amerika Serikat, khususnya berkaitan dengan tindak pidana korupsi

---

<sup>83</sup> Ria Casmi Arrsa, "Rekonstruksi Politik Hukum Pemberantasan Korupsi Melalui Strategi Penguatan Penyidik dan Penuntut Umum Independen KPK", *Rechtsvinding*, Vol. 3, No. 3, 2014, hlm. 380-396.

telah mengembangkan perspektif perekonomian di dalam praktiknya. Keselamatan perekonomian merupakan suatu hal yang wajib dijamin oleh negara. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa kebijakan hukum pidana di Amerika Serikat juga ditujukan untuk lebih menjamin kepentingan perekonomiannya. Amerika Serikat dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, mengenal mekanisme *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) dikarenakan memiliki perspektif pembangunan hukum melalui penguatan ekonomi.

Penerapan sistem tersebut didukung oleh pola pikir masyarakat yang memang mengutamakan kepentingan perekonomian negara dalam hal pengembalian kerugian negara oleh pelaku korupsi. Dengan demikian, sangat mudah menemukan implementasi *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) di Amerika Serikat yang berhaluan ekonomi liberal atau kapitalisme. Dilihat dari hakikat pengertian yang dirangkum dari praktik pelaksanaannya, maka *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) merupakan konsep perjanjian penundaan penuntutan dalam perkara pidana yang lazim digunakan pada negara-negara yang menggunakan sistem hukum *common law*. Tujuan yang hendak dicapai dari pelaksanaan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) adalah untuk menggali potensi pendapatan negara dari kasus kejahatan korporasi tertentu.

*Deferred Prosecution Agreement* (DPA) menjadi salah satu bentuk *treatment* penyelesaian perkara tindak pidana di sektor bisnis dengan menggunakan pendekatan analisis ekonomi. Bahkan, pada kondisi yang lebih lanjut, konsep *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) di Amerika Serikat dapat menjadi *Non-Prosecution Agreement* (NPA) atau artinya tidak ada penuntutan terhadap tindak pidana korupsi dengan jaminan bahwa hal tersebut dapat menyelamatkan perekonomian negara. Namun demikian, sebelum menyentuh kewenangan Jaksa untuk menerapkan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA), terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan permulaan dengan Hakim tunggal yang membuktikan dan mencari pengakuan dari pelaku bahwa yang bersangkutan telah benar-benar melakukan korupsi yang mengakibatkan kerugian negara.

Sebagaimana pemikiran dari Richard Anthony Posner, yang dalam hal ini menjelaskan bahwa indikator yang diilhami dari faktor-faktor utama hukum untuk dapat berperan sebagai sarana di dalam pembangunan ekonomi adalah refleksi menciptakan stabilitas dan kepastian hukum. Dalam hal ini, hukum harus merefleksikan peran menciptakan stabilitas iklim perekonomian untuk dapat menjamin ketenangan berusaha dan kepastian hukum khususnya untuk para pelaku ekonomi.<sup>84</sup> Dengan demikian, urgensi penggunaan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) adalah menjamin perlindungan terhadap unsur-unsur perekonomian di suatu negara. Hukum harus menginventarisir kepentingan negara dalam hal ekonomi, dengan kuatnya ekonomi maka negara leluasa dalam membuat bargaining atau kebijakan hukum yang kuat dan secara otomatis dapat menjamin keberhasilan dalam bentuk pemenuhan tujuan dari penegakan hukumnya (*law enforcement*).

Amerika Serikat dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, mengenal mekanisme *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) dikarenakan memiliki perspektif pembangunan hukum melalui penguatan ekonomi. Dengan demikian, sangat mudah menemukan implementasi *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) di Amerika Serikat yang berhaluan ekonomi liberal atau kapitalisme. Dilihat dari hakikat pengertian yang dirangkum dari praktik pelaksanaannya, maka *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) merupakan konsep perjanjian penundaan penuntutan dalam perkara pidana yang lazim digunakan pada negara-negara yang menggunakan sistem hukum *common law*. Tujuan yang hendak dicapai dari pelaksanaan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) adalah untuk menggali potensi pendapatan negara dari kasus kejahatan korporasi tertentu. *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) menjadi salah satu bentuk *treatment* penyelesaian perkara tindak pidana di sektor bisnis dengan menggunakan pendekatan analisis ekonomi. Bahkan, pada kondisi yang lebih lanjut, konsep *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) di Amerika Serikat dapat menjadi *Non-Prosecution Agreement* (NPA) atau artinya tidak ada penuntutan terhadap tindak pidana korupsi dengan jaminan bahwa hal tersebut dapat

---

<sup>84</sup> Richard Anthony Posner, 2007, *Economic Analysis of Law*, London: Aspen Publisher, hlm. 19.

menyelamatkan perekonomian negara. Namun demikian, sebelum menyentuh kewenangan Jaksa untuk menerapkan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA), terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan permulaan dengan Hakim tunggal yang membuktikan dan mencari pengakuan dari pelaku bahwa yang bersangkutan telah benar-benar melakukan korupsi yang mengakibatkan kerugian negara.

Selama kurang lebih satu dekade terakhir, dua pendekatan baru untuk penuntutan pidana telah muncul, yaitu *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) dan *Non-Prosecution Agreement* (NPA). Dalam hal ini, apabila dikomparasikan penggunaannya pada negara lain, maka baik mekanisme *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) dan *Non-Prosecution Agreement* (NPA) merupakan berkaitan dengan semua bidang kejahatan korporasi termasuk antitrust, penipuan, domestik dan penyuaipan asing, penghindaran pajak, dan pelanggaran lingkungan. Mekanisme hukum ini melewati frasa yang konvensional dari proses tawar-menawar pembelaan dan alih-alih melibatkan penyelesaian yang dinegosiasikan di mana organisasi dapat menyetujuinya tanpa mengaku bersalah (atau nolo pesaing) untuk kombinasi restitusi, perampasan, moneter sanksi, dan reformasi tata kelola hukum dan struktural lainnya. *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) dan *Non-Prosecution Agreement* (NPA) adalah subjek dari kontroversi di arena akademik dan kebijakan hukum.

Praktiknya, justru sedikit yang diketahui tentang bagaimana penggunaan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) dan *Non Prosecution Agreement* (NPA) telah memengaruhi ketergantungan pada perjanjian pembelaan tradisional, yaitu apakah *Non Prosecution Agreement* (NPA) dan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) digunakan sebagai pengganti atau pelengkap untuk perjanjian pembelaan tradisional, dan apakah mereka secara sistematis berbeda dari kesepakatan pembelaan yang dalam hal ini merupakan bentuk atau dari satu sama lain, pada dimensi penting seperti sanksi moneter,

hukum ketentuan yang berkaitan dengan proses, dan reformasi tata kelola yang diamanatkan.<sup>85</sup>

Oleh karena itu, mekanisme *Non-Prosecution Agreement* (NPA) merupakan mekanisme penyelesaian dengan mengutamakan tujuan yang hendak dicapai. Namun demikian, sebagaimana mekanisme *Deferred Prosecution Agreement* (DPA), maka dari itu *Non-Prosecution Agreement* (NPA) juga harus didahului oleh pemeriksaan permulaan yang melahirkan putusan *dismissal* dengan persidangan singkat yang dipimpin oleh Hakim Tunggal. Hakim Tunggal tersebut memeriksa dan memutus perkara dalam rangka membuktikan bahwa pelaku benar-benar melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara. Dalam kasus tindak pidana korupsi di Indonesia, yang mana cara konvensional belum mampu mencapai keberhasilan dalam hal pengembalian kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi, maka hal ini menjadi jalan tengah.

Namun demikian, *Non-Prosecution Agreement* (NPA), sulit diterapkan di Indonesia yang masih mengutamakan pemberian hukuman kepada pelaku, walaupun dalam hal ini pelaku tindak pidana korupsi sudah berhasil mengembalikan kerugian keuangan negara maupun biaya sosial korupsi yang timbul dari adanya tindak pidana korupsi tersebut. Contohnya dapat ditemukan apabila melihat mekanisme *justice collaborator* sebagaimana dilakukan oleh orang yang terlibat tindak pidana korupsi. Walaupun pelaku yang terlibat telah membantu proses penanganan dan pengusutan terhadap tindak pidana korupsi yang melibatkannya, akan tetapi pelaku yang menjadi *justice collaborator* tersebut tetap dihukum dengan beberapa keringanan.

Hal ini mengarah pada konklusi bahwa belum saatnya pemidanaan dihilangkan begitu saja atau disubstitusikan dengan mekanisme *Non-Prosecution Agreement* (NPA). Oleh karena itu, penulis hanya mengambil intisari *Non-Prosecution Agreement* (NPA) dalam hal esensi tujuannya saja, apabila diaplikasikan tujuannya terhadap tindak pidana korupsi, maka yang ideal tentunya adalah keberhasilan dalam pengembalian kerugian keuangan

---

<sup>85</sup> Cindy R. Alexander dan Mark A. Cohen, "The Evolution Of Corporate Criminal Settlements: An Empirical Perspective On Non-Prosecution, Deferred Prosecution, And Plea Agreements," *Searle Civil Justice Institute (SJCI)*, Vol. 1, No. 1, 2008, hlm. 1-66.

negara akibat tindak pidana korupsi berikut biaya sosial korupsi yang dikalkulasikan sebagai dampak dari kejahatan tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud tersebut.

Apabila dapat dicapai bentuk konsensus optimalisasi pengembalian kerugian negara melalui peran jaksa sebagai salah satu unsur formulasi pengembalian kerugian negara berbasis *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan korupsi pada masa transisi teknologi, dapat dirinci peran jaksa tersebut serta mekanismenya sebagai berikut.

**a. Sidang Permulaan oleh Hakim Tunggal**

Sidang permulaan dengan hakim Tunggal, mengacu pada penerapan optimalisasi pengembalian kerugian negara di Amerika Serikat. Misalnya, alur *Plea Bargaining* di Amerika Serikat, mengutamakan fokus tujuan penanganan atau pemidanaan pada memulihkan atau merestorasi dari akibat yang disebabkan tindak pidana pelaku. Namun demikian, proses ini pada awalnya juga didahului dengan mekanisme pemeriksaan permulaan yang menentukan apakah benar pelaku bersalah atau tidak bersalah (*guilty or not guilty*). Dalam hal ini korupsi tentu saja merugikan keuangan negara dan perekonomian negara.

Kewenangan yang diambil melalui perbandingan pemidanaan korupsi di Amerika ini, berkaitan dengan pemeriksaan permulaan untuk menentukan apakah pelaku terbukti atau tidak terbukti (*guilty or not guilty*) dengan Hakim tunggal yang memutus terlebih dahulu pelaku terbukti melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara. Selanjutnya, apabila pelaku benar-benar terbukti bersalah, maka akan dilimpahkan pada *Prosecutor*, yaitu Jaksa yang kemudian meneruskannya kepada proses *Deffered Prosecution Agreement* (DPA) bahkan *Non-Prosecution Agreement* (NPA) apabila pelaku langsung dapat mengembalikan kerusakan maupun akibat dan kerugian yang dimaksud beserta denda yang juga besar nominalnya.

Tujuan yang menjadi sasaran dari implementasi *Deffered Prosecution Agreement* (DPA) dimaksudkan untuk memaksimalkan penggantian kerugian negara dari kasus kejahatan korporasi tertentu serta

menambah pendapatan negara melalui jumlah denda yang dibebankan kepada terdakwa tindak pidana korupsi. *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) menjadi salah satu bentuk *treatment* penyelesaian perkara tindak pidana di sektor bisnis dengan menggunakan pendekatan analisis ekonomi. Hal ini dapat dipahami bahwa pada negara tertentu seperti Amerika Serikat, pola hukumnya mengedepankan kepentingan ekonomi sebagaimana dapat dicermati dalam pemikiran Richard Anthony Posner.

Sebagaimana pemikiran dari Posner, yang menjelaskan bahwa indikator yang diilhami dari faktor-faktor utama hukum untuk dapat berperan sebagai sarana di dalam pembangunan ekonomi adalah refleksi menciptakan stabilitas dan kepastian hukum. Dalam hal ini, hukum harus merefleksikan peran menciptakan stabilitas iklim perekonomian untuk dapat menjamin ketenangan berusaha dan kepastian hukum khususnya untuk para pelaku ekonomi.<sup>86</sup> Dengan demikian, urgensi penggunaan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) adalah menjamin perlindungan terhadap unsur-unsur perekonomian di suatu negara. Hukum harus mampu dalam menginventarisir kepentingan negara dalam hal ekonomi, dengan kuatnya ekonomi maka negara leluasa dalam membuat bargaining atau kebijakan hukum yang kuat dan secara otomatis dapat menjamin keberhasilan dalam bentuk pemenuhan tujuan dari penegakan hukumnya (*law enforcement*).

Model *punishment* terhadap tindak pidana korupsi di Amerika Serikat berikutnya, dapat ditemukan di dalam bentuk *plea bargaining*. *Plea bargaining* lebih banyak ditemukan praktiknya pada negara-negara bertradisi *Anglo-Saxon* yang menggunakan sistem *common law*, termasuk Amerika Serikat. Perkembangan sistem peradilan pidana pada beberapa negara yang menggunakan sistem *common law* maupun sistem *civil law* masih belum banyak mengalami perubahan yang signifikan dan masif dari pola yang memiliki karakteris tradisional atau yang sering dibedakan dalam model “*due process*” dan “*crime control*”.<sup>87</sup> Namun demikian,

---

<sup>86</sup> Richard Anthony Posner, 2007, *Economic Analysis of Law*, London: Aspen Publisher, hlm. 19.

<sup>87</sup> Herbert Packer, “*The Limits of the Criminal Sanction*” dalam Romli Atmasasmita, 2011, *Sistem Peradilan Kontemporer*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, hlm. ix.

dewasa ini sebagaimana pemikiran dari Sanford, batasan antara masing-masing tradisi hukum sudah menjadi tipis. Dengan kata lain, negara bertradisi *common law* dapat menerapkan sebagian ciri hukum dari negara *civil law*, begitu pula sebaliknya.

Pada kondisi atau keadaan yang lebih lanjut, bahkan praktik penerapan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) di Amerika Serikat dapat naik level menjadi proses *Non-Prosecution Agreement* (NPA) atau artinya tidak ada penuntutan terhadap tindak pidana korupsi dengan jaminan bahwa hal tersebut dapat menyelamatkan perekonomian negara. Namun demikian, sebelum menyentuh kewenangan Jaksa untuk menerapkan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA), terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan permulaan dengan Hakim tunggal yang membuktikan dan mencari pengakuan dari pelaku bahwa yang bersangkutan telah benar-benar melakukan korupsi yang mengakibatkan kerugian negara.

#### **b. Optimalisasi Peran Jaksa Melalui Penundaan Penuntutan**

Optimalisasi peran jaksa melalui penundaan penuntutan dilakukan dengan memaksa pelaku tindak pidana korupsi yang sebelumnya telah dibuktikan benar-benar bersalah melakukan tindak pidana korupsi untuk mengembalikan kerugian negara. Kerugian negara disini dihitung berdasarkan *social cost corruption*, dimana mengikutsertakan kalkulasi penghitungan pada kerugian implisit dan kerugian eksplisit akibat korupsi. Apabila melakukan studi perbandingan dengan penanganan tindak pidana korupsi di Amerika Serikat misalnya, dapat dipahami bahwa peran dari hakim maupun jaksa sangat besar termasuk dalam memberikan dan menentukan mekanisme hukum.

Dalam kasus penanganan tindak pidana korupsi di Amerika Serikat, jaksa selaku *prosecutor* dapat atau mempunyai kewenangan untuk melakukan kesepakatan dengan pelaku tindak pidana korupsi. Bentuk dari kesepakatan sebagaimana dimaksud, yaitu apabila pelaku tindak pidana korupsi mampu untuk mengembalikan kerugian negara akibat korupsi yang dilakukannya berikut dengan denda, maka dapat dilakukan

penundanaan penuntutan atau *Defferred Prosecution Agreement* (DPA). Bahkan, dalam kondisi yang lebih memungkinkan dapat dilakukan penghentian penuntutan atau *Non-Prosecution Agreement* (NPA).

Kedua mekanisme tersebut dapat dilaksanakan dengan catatan pelaku tindak pidana korupsi mampu untuk mengembalikan kerugian negara akibat korupsi yang dilakukannya berikut dengan dendanya. Hal ini sebagai tujuan mengupayakan pengembalian kerugian negara akibat korupsi sebagai upaya utamanya. Amerika Serikat dalam hal ini apabila dikaji dari arah atau orientasi tujuan penegakan hukumnya tentunya mempunyai perbedaan perspektif dari orientasi sistem hukum Indonesia. Tata hukum yang berhaluan untuk melindungi sistem perekonomian sebagaimana dianut pada Sebagian besar negara liberalis kapitalis menjadi sumber legitimasi untuk kompromi hukum terhadap pelaku tindak pidana korupsi di Amerika Serikat. Maka dari itu, kondisi ini mengawali munculnya konsep seperti pengembalian aset atau *asset recovery* diiringi dan dikawal dengan bentuk mekanisme seperti penundanaan penuntutan atau *Defferred Prosecution Agreement* (DPA), serta dalam kondisi yang lebih memungkinkan dapat dilakukan penghentian penuntutan atau *Non-Prosecution Agreement* (NPA).

Hal diatas merupakan ciri pengutamakan pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi dalam kondisi yang khusus dan dapat digunakan benar-benar untuk melindungi kepentingan perekonomian negara. Dalam hal ini korupsi tentu saja merugikan keuangan negara dan perekonomian negara. Kewenangan jaksa di Amerika ini memiliki keterkaitan dengan *guilty or not guilty* dengan Hakim tunggal yang memutus terlebih dahulu pelaku terbukti melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara. Selanjutnya, setelah pelaku benar-benar terbukti melakukan tindak pidana korupsi yang menyebabkan kerugian negara, hakim menyerahkan kepada Jaksa melalui penyelesaian perkara dengan metode *Defferred Prosecution Agreement* (DPA) atau dengan metode *Non-Prosecution Agreement* (NPA).

Skema tersebut, sejatinya dapat diterapkan di Indonesia dengan luasnya wewenang jaksa dalam melakukan dakwaan dan penuntutan. Hal ini dapat dilakukan misalnya, merumuskan penghitungan kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi dengan skema penghitungan yang menyertakan biaya eksplisit maupun biaya implisit akibat korupsi. Dengan pola tersebut, kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi dapat dibebankan pada pelaku terlebih dahulu, baru kemudian dilengkapi dengan pidana penjara maupun denda. Hal ini akan menjadi lebih baik apabila disertai dengan tuntutan pencabutan hak-hak tertentu seperti hak berpolitik.

Dalam perspektif penindakan tindak pidana korupsi sejatinya mampu untuk ditawarkan bentuk perluasan peran jaksa dalam rangka memaksimalkan pengembalian kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi. Hal ini merupakan terobosan yang mempunyai orientasi penuh terhadap kembalinya kerugian keuangan negara atau kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi. Konklusinya, terhadap pelaku tindak pidana korupsi tersebut, dapat dipayungi melalui opsi penundaan penuntutan maupun penghentian penuntutan dengan catatan pelaku mengembalikan kerugian keuangan negara dan kerugian perekonomian negara disertai dengan denda yang jumpahnya tidak sedikit sebagai *deterren effect* atau efek jera yang ditunjukkan terhadap masyarakat.

*Deferred Prosecution Agreement* (DPA) dapat diterapkan di Indonesia, apabila menganalisis fungsi serta kewenangan dari Jaksa sebagai penuntut umum (*prosecutor*). Dalam literatur maupun ranah praktik, juga terdapat asas oportunitas yang memberikan sebuah hak prerogatif kepada Jaksa Agung untuk melanjutkan atau menghentikan jalannya proses sebuah perkara.<sup>88</sup> Namun demikian, penerapan skema ini tetap harus didahului oleh pemeriksaan permulaan dengan Hakim tunggal

---

<sup>88</sup> Asep Nana Mulyana, 2018, *Pendekatan Ekonomi dalam Penegakan Hukum Terhadap Kejahatan Korporasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka, hlm. 38.

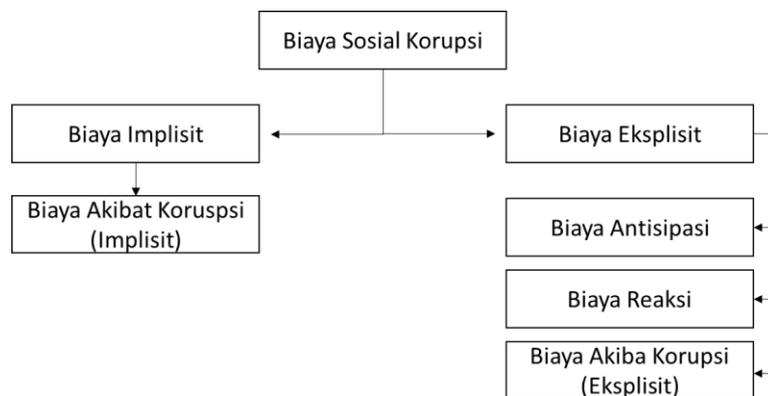
memeriksa dan memutus perkara dalam rangka membuktikan bahwa pelaku benar-benar melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara sebagai pemenuhan asas *dominus litis*. Oleh karena itu, gagasan dan terobosan penelitian juga mencakup bentuk keaktifan dalam menangani suatu perkara sebagaimana perlu direkonstruksikan, khususnya membangun formulasi pengembalian kerugian negara berbasis *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan korupsi pada masa transisi teknologi.

Sebagai refleksi dasar dari dimensi pengaturannya, dapat ditinjau pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyelesaian Permohonan Harta Kekayaan dalam Tindak Pidana Pencucian Uang. Perma tersebut merupakan aturan mengenai mekanisme gabungan antara proses pidana dan perdata sebagai sarana dalam menyelamatkan kerugian negara yang diakibatkan oleh suatu tindak pidana korporasi maupun korupsi. Proyeksi penyelamatan kerugian negara tersebut selaras tujuan merumuskan formulasi pengembalian kerugian negara berbasis *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan korupsi pada masa transisi teknologi yang juga mengutamakan sasaran tujuan utama berupa memaksimalkan pengembalian kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi. Dengan demikian, pendekatan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) dapat menjadi sarana dalam menyusun formulasi pengembalian kerugian negara berbasis *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan tindak pidana korupsi.

## **2. Perumusan Penghitungan Kerugian Negara Berbasis *Social Cost Corruption***

Perumusan penghitungan kerugian negara yang berbasis *social cost corruption*, dapat diformulasikan dengan menginjeksikan biaya implisit dan biaya eksplisit korupsi sebagai dasar penghitungannya. Biaya sosial korupsi atau disebut dengan *social corruption cost*, sejatinya merupakan skema yang sudah disusun oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Skema dari *social corruption cost* dapat dideskripsikan klasifikasinya berdasarkan jenis

kerugian negara yang harus dibebankan kepada pelaku tindak pidana korupsi. Tujuannya adalah supaya segala bentuk kerugian negara yang dihitung melalui skema *social corruption cost* sebagaimana dimaksud dapat terestorasi atau terpulihkan. Klasifikasi tersebut dapat dijabarkan dan dilihat dalam bentuk bagan alur sebagai berikut:



**Bagan: Klasifikasi Penghitungan Kerugian Negara Menggunakan *Social Corruption Cost*.**

Restorasi daripada kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara sebagaimana dimaksud, juga dilatarbelakangi pemikiran-pemikiran mengenai keadilan restoratif. Konsep keadilan restoratif merupakan pendekatan dengan tujuan mencari keseimbangan kepentingan dengan melindungi kepentingan pelaku tindak pidana, korban dan masyarakat. Hal ini merupakan penyimpangan saat tujuan pidana dalam menciptakan pencegahan terhadap kejahatan yang sama telah gagal atau tidak memberikan efek jera.<sup>89</sup> Konsep tersebut dalam perkembangan hukum pidana internasional dikenal dan disebut sebagai konsep keadilan restoratif. Eksistensi keadilan restoratif dalam ranah hukum pidana di Indonesia, telah mulai digunakan dalam peradilan anak dimana sistem peradilan sudah menganut keadilan restoratif. Namun demikian, dalam perkara korupsi masih mengacu kepada ketentuan bahwa pengembalian kerugian negara akibat korupsi tidak dapat menghapus pidana.

Kondisi demikian ini dapat ditandai dengan mulai terlaksananya bentuk-bentuk perubahan prinsip pemberantasan korupsi dari *primum*

<sup>89</sup> Ling Zhang dan Lin Zhao, "The Punishment of Corporate Crime in China," *Springer US*, 2007.

*remedium* menjadi *ultimum remedium*. Sarana sanksi pidana digunakan setelah sanksi lain berupa administrasi atau perdata tidak mampu secara efektif dan efisien menanggulangi tindak pidana korupsi beserta pemulihan kerugian keuangan negara yang ditimbulkan darinya.<sup>90</sup> Depenalisasi mutlak diperlukan dalam *restorative justice* untuk tindak pidana korupsi, dipicu dari akibat yang ditimbulkan bagi kerugian negara dan kapasitas korupsi sebagai kejahatan luar biasa.

Keadilan restoratif juga dapat ditemukan relevansinya dengan perubahan sudut pandang tujuan pemidanaan yang semakin bergeser menciptakan kemanfaatan daripada hanya sebagai praktik pemberian nestapa semata. Oleh karena itu, refleksi Hak Asasi Manusia (HAM) juga mempunyai peran yang cukup penting dalam membangun perubahan sudut pandang tersebut khususnya dalam pemberian bentuk-bentuk pidana. Dalam membahas hal tersebut, Muladi melalui pemikiannya mengidentifikasi bahwa penggunaan hukum pidana harus senantiasa menjunjung tinggi prinsip Hak Asasi Manusia (HAM). Oleh karena itu, sangat perlu untuk diperhatikan hal-hal sebagai berikut.

*Pertama*, jangan menegakkan hukum pidana untuk pembalasan semata-mata. Dalam hal ini juga terdapat kepentingan lainnya, yaitu kepentingan pribadi si pelaku yang pada dasarnya juga harus dijamin supaya menghindari munculnya peristilahan *crime by the government* dan *the victim of abuse of power*. *Kedua*, jangan menggunakan hukum pidana apabila korbannya tidak jelas. *Ketiga*, jangan menggunakan hukum pidana untuk mencapai tujuan tertentu, bilamana masih dapat dicapai dengan cara lain yang sama efektifnya, dan dengan kerugian yang lebih kecil atau sebagaimana dikenal dengan asas subsidiaritas. *Keempat*, jangan menggunakan hukum pidana bilamana kerugian yang diakibatkan dari pemidanaan lebih besar dibandingkan dengan kerugian yang diakibatkan oleh tindak pidana itu sendiri.

*Kelima*, jangan menggunakan hukum pidana bilamana hasil sampingan berupa akibat atau dampak yang ditimbulkan lebih merugikan dibandingkan

---

<sup>90</sup> Budi Suhariyanto, "Restoratif Justice dalam Pemidanaan Korporasi Pelaku Korupsi Demi Optimalisasi Pengembalian Kerugian Negara," *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 5, No. 3, Desember 2016, hlm. 421-438.

dengan perbuatan yang dikriminalisasikan. *Keenam*, jangan menggunakan hukum pidana apabila tidak mendapatkan dukungan atau legitimasi dari masyarakat. *Ketujuh*, jangan menggunakan hukum pidana apabila diperkirakan tidak efektif. *Kedelapan*, hukum pidana harus dapat menjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara kepentingan negara, kepentingan masyarakat, dan kepentingan individu. *Kesembilan*, penggunaan hukum pidana harus selaras dengan tindakan pencegahan lain yang bersifat *non-penal*. *Kesepuluh*, penggunaan hukum pidana harus dapat meredam faktor utama yang bersifat kriminogen.

*Kesebelas*, perumusan tindak pidana harus tepat, cermat serta teliti dalam menggambarkan perbuatan yang dilarang. *Keduabelas*, perbuatan yang dikriminalisasi harus digambar secara jelas. *Ketigabelas*, prinsip diferensiasi kepentingan yang dirusak, perbuatan yang dilakukan, status pelaku dalam kerangka asas kulpabilitas.<sup>91</sup>

Apabila melakukan kajian analisis terhadap faktor-faktor diatas, maka dapat dipahami perubahan sudut pandang dalam konteks pemidanaan yang salah satunya adalah pemidanaan harus dapat menciptakan sarana yang efektif dan menjaga kepentingan negara, kepentingan masyarakat dan kepentingan individu. Hal ini selaras dengan proyeksi pemikiran dengan mengetengahkan reparadigma pemberian pidana kepada pelaku tindak pidana korupsi dengan menitikberatkan perumusan bentuk formulasi pengembalian kerugian negara melalui *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan korupsi. Harapannya, sarana pemidanaan tersebut akan mampu menjadi alat yang efektif dan menjaga kepentingan negara dalam hal kerugian negara, kepentingan masyarakat dimana dalam kerugian negara rakyat juga menanggung beban dan kepentingan individu berupa jaminan terhadap kepastian hukum.

Keadilan restoratif mengandung definisi, yaitu merupakan suatu konsep pemikiran yang berkaitan dengan sistem pemidanaan yang tidak hanya menitikberatkan pada kebutuhan dan penjatuhan hukuman atau sanksi

---

<sup>91</sup> Muladi, "Evaluasi Terhadap Substansi dan Pelaksanaan UU No. 11/PNPS/1963," *Jurnal HAM Bingkai Pembangunan dan Demokrasi*, 1997, hlm. 95-96.

terhadap pelaku, tetapi konsep ini juga memperhatikan dan melibatkan korban dan komunitas atau masyarakatnya yang dirasa tersisih dengan mekanisme kerja sistem peradilan pidana yang berlaku saat ini.<sup>92</sup> Keadilan restoratif dengan demikian, selaras dengan tujuan penulisan tesis ini, yaitu merumuskan bentuk atau formulasi dari pengembalian kerugian negara melalui *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan tindak pidana korupsi. Harapannya, kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara dapat terestorasi atau terpulihkan oleh pelaku.

Namun demikian, skema penghitungan kerugian negara berdasarkan *social corruption cost* ini, belum disertai dengan metode penghitungan yang bersifat menyeluruh atau ekstensif. Pola penghitungan ini diperlukan untuk menutup kerugian negara tidak hanya pada nominal yang dikorupsi, biaya negara dalam mengusut korupsi dan pengembalian aset. Penghitungan ekstensif juga mencakup kerugian negara yang muncul dari kerugian berkelanjutan seperti kerusakan alam, kesalahan kebijakan kesalahan pembangunan dan lainnya. Hal ini juga ditambah dengan kerugian potensial yang dapat muncul pada masa mendatang. Oleh karena itu, penulis menyempurnakan penghitungan kerugian negara dengan *social corruption cost* dengan disertai metode penghitungan yang menyeluruh atau ekstensif dalam poin-poin dibawah ini.

#### **a. Model Penghitungan Kerugian Negara dengan Biaya Eksplisit**

Biaya eksplisit korupsi merupakan biaya riil yang keluar sebagai biayaantisipasi, biaya reaksi dan biaya akibat dari sebuah kejahatan korupsi, yang dapat dihitung secara langsung. Biaya eksplisit dalam hitungan ini dibatasi pada biaya yang keluar dari APBN meskipun dimungkinkan terdapatnya biaya yang keluar dari luar APBN. Biaya implisit merupakan biaya yang tidak secara langsung terlihat, seperti biaya ekonomi atau disebut sebagai *opportunity cost*, biaya *damage* atau akibat yang dampaknya melalui pasar, dan biaya akibat kerusakan atau *damage* yang dampaknya tidak dapat dirasakan melalui pasar.

---

<sup>92</sup> Bambang Waluyo, 2016, *Penegakan Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 108.

Kelemahan daripada skema penghitungan kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada saat ini yang masih menerapkan skema penghitungan berdasarkan kajian penganggaran juga dipengaruhi oleh kelemahan yuridis, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 yang menguji Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

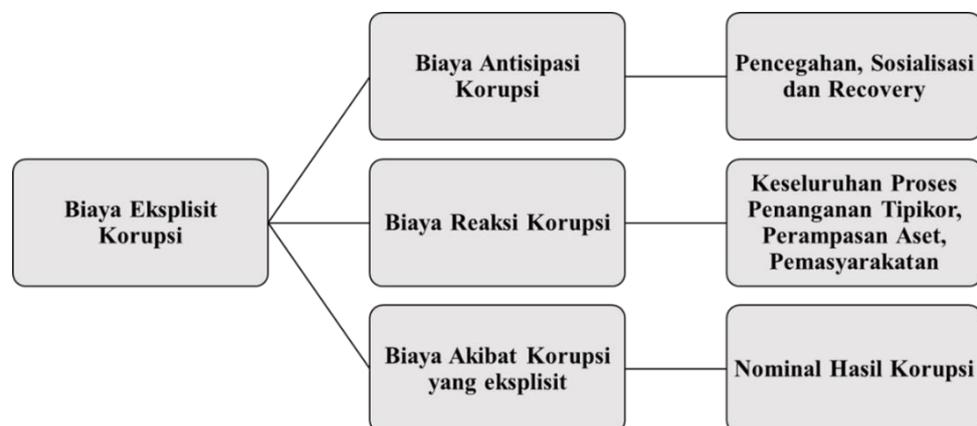
Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut hanya mencabut Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang pada dasarnya merupakan dasar dapat diterapkannya sifat melawan hukum dalam arti materiel positif. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sama sekali tidak menyinggung berlakunya sifat melawan hukum dalam pengertian materiel negatif, yang telah menjadi yurisprudensi Mahkamah Agung. Berdasarkan hal tersebut, maka berlakunya sifat melawan hukum dalam arti materiel negatif terhadap tindak pidana korupsi juga problematis.

Hal ini sejatinya menjelma menjadi sesuatu yang sulit untuk dilakukan karena berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, yang telah menjadi yurisprudensi, kerugian keuangan negara harus secara nyata dapat dibuktikan, dalam arti berupa kerugian yang terjadi dengan penghitungan yang menggunakan parameter Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Peristiwa hukum ini juga dapat dicermati menjadi suatu langkah mundur terhadap penghitungan kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi.

Padahal, apabila dikaji secara teoritis atau dalam doktrin hukum pidana, di samping dibedakan diantara sifat melawan hukum formal atau *formele wederrechtelijkheid* maupun sifat melawan hukum materiil atau *materiele wederrechtelijkheid*, juga dibedakan antara sifat melawan

hukum dalam pengertian materiil yang negatif dan positif. Maka dari itu, ditafsirkannya sifat melawan hukum materiil berarti melibatkan penilaian berdasarkan “perasaan hukum” warga masyarakat, di samping secara formal memenuhi semua unsur yang tercantum dalam rumusan tindak pidana. “Perasaan hukum” masyarakat yang dimaksud adalah anggapan masyarakat perbuatan tersebut sebagai perbuatan yang tercela karena menimbulkan kerugian negara dan masyarakat (fungsi positif) atau sebaliknya perbuatan tersebut dianggap memberi manfaat pada masyarakat sebagaimana menjadi salah satu kategori dari fungsi negative tersebut.

Biaya implisit yang dihitung saat ini dengan mengambil estimasi terendah dari sebuah kejadian atau kegiatan korupsi. Biaya eksplisit korupsi mencakup: (i) biaya antisipasi korupsi; (ii) biaya reaksi korupsi; dan (iii) biaya akibat korupsi (yang tergolong eksplisit).<sup>93</sup> Penulis menjelaskan biaya eksplisit korupsi secara lebih riil dalam visualisasi bagan sebagai berikut ini:



**Bagan: Visualisasi biaya eksplisit korupsi.**

Klasifikasi tersebut menggambarkan unsur-unsur dari biaya eksplisit akibat korupsi. Skema klasifikasi tersebut untuk selanjutnya diuraikan oleh penulis secara lebih mendalam dan spesifik di dalam sub poin-poin sebagai berikut:

<sup>93</sup> S. Brand dan N. Price, 2009, *The Economic Costs of Crime*, Home Office Research Study, Busawa-Busawa E. S., hlm. 217.

## 1) Biaya Antisipasi Korupsi

Biaya antisipasi korupsi pada dasarnya terdiri dari: (i) Biaya sosialisasi korupsi sebagai bahaya laten; (ii) Reformasi birokrasi untuk menurunkan hasrat korupsi; dan (iii) Berbagai kegiatan dalam rangka pencegahan korupsi yang dikeluarkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Pada penghitungan biaya sosial korupsi yang dilakukan, hanya penghitungan poin (iii) yang berhasil dilakukan. Kegiatan dan mata anggaran untuk point (i) belum tercatat secara khusus pada kementerian/lembaga pemerintah, sehingga penghitungan tidak bisa dilakukan. Sementara poin (ii), proses reformasi birokrasi yang tersebar di seluruh kementerian atau lembaga dan pemerintah daerah menyebabkan penghitungan biaya ini sangat kompleks sehingga tidak bisa dimasukkan dalam perhitungan.

Definisi dari biaya antisipasi korupsi pada tulisan ini adalah besaran anggaran yang dikeluarkan untuk kegiatan pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi, tercermin dalam anggaran kegiatan pencegahan di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Biaya antisipasi korupsi ini didominasi oleh pembiayaan yang mempunyai sifat preventif dikarenakan tujuannya adalah langkah pencegahan maupun sosialisasi. Hal ini dapat dilakukan pada semua unsur, mulai dari unsur aparaturnya penegakan hukum seperti Kehakiman, Kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Kepolisian. Selanjutnya, juga turut dapat dilakukan oleh lembaga legislatif maupun pemerintah pusat serta pemerintah daerah pada praktiknya.

Biaya yang dikeluarkan divalinasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara kontekstual dan secara temporer. Maka dari itu, biaya antisipasi korupsi lebih banyak digunakan untuk mengenalkan akibat-akibat korupsi. Penulis dalam klasifikasi biaya antisipasi korupsi juga turut mengusulkan gagasannya supaya ragam pencegahan dan sosialisasi juga turut

dipergunakan untuk memasyarakatkan peran penting masyarakat itu sendiri dalam pencegahan korupsi.

Problematika sulitnya negara mengembalikan keseluruhan kerugian negara akibat korupsi juga turut disosialisasikan berikut belum efektifnya pemidanaan konvensional menimbulkan efek jera maupun mengembalikan kerugian negara akibat korupsi. Apabila hal tersebut dilakukan, maka juga turut sinergi dengan upaya mengubah orientasi masyarakat mengenai pemidanaan identic dengan pemberian pidana yang seberat-beratnya yang pada sisi yang lainnya justru alpha dalam mengusahakan pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi.

## 2) Biaya Reaksi Korupsi

Biaya reaksi korupsi adalah seluruh sumber daya yang diperlukan aparat penegak hukum untuk memproses seseorang yang melakukan korupsi, mulai tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pengadilan dan pemyarakatan atau sampai selesai menjalani hukuman fisik maupun finansial. Biaya reaksi korupsi terdiri dari: (i) Biaya proses penanganan perkara mulai dari pengaduan, penyelidikan, dan penyidikan. (Kepolisian, Kejaksaan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), PPATK, BPKP dan lainnya); (ii) Biaya peradilan (panitera, jaksa, hakim, dan lainnya); (iii) Biaya proses perampasan aset di luar dan di dalam negeri; dan (iv) Biaya rumah tahanan dan lembaga pemyarakatan, biaya pengumpulan denda, dan biaya lainnya. Dalam penghitungan biaya sosial ini, anggaran kegiatan penindakan yang dimaksud adalah anggaran penindakan di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Biaya reaksi korupsi apabila diklasifikasikan maka sejatinya menunjukkan komponen-komponen yang sangat kompleks sebagai berikut:

<b>Tahapan</b>	<b>Alokasi Biaya</b>
Penyelidikan dan Penyidikan	Polri dan KPK
Peradilan	Kejaksaan, KPK, Kehakiman dan Pengadilan

Pengembalian Aset	Audit BPK, Kalkulasi Kejaksaaan dan KPK, Biaya Pengusutan Aset, Biaya Pengembalian Aset, Biaya Penyelamatan Aset
Pemasyarakatan	Biaya Lembaga Pemasyarakatan
-	Biaya Lain-Lain

**Bagan: Klasifikasi Biaya Reaksi Korupsi sebagai Biaya Eksplisit Korupsi.**

Tabel tersebut menunjukkan klasifikasi pembiayaan yang sejatinya menjadi beban negara dalam keseluruhan proses penanganan terhadap tindak pidana korupsi. Besaran biaya tentu saja menyesuaikan skala korupsi dan pihak-pihak yang terlibat dalam korupsi. Hal ini juga termasuk biaya penyelamatan aset negara atau kerugian negara yang apabila sudah beralih fungsi dan bentuk (sebagai pengalihan dari tindak pidana pencucian uang).

Biaya reaksi korupsi cukup memberikan dampak kerugian bagi negara karena belum tentu pelaku juga turut mengembalikan kerugian negara. Oleh karena itu, dalam penghitungan ini sebagai salah satu unsur yang dipergunakan penulis untuk membangun skema penghitungan kerugian negara yang berbasis *social cost corruption*, perlu untuk dimasukkan sebagai tanggungan pelaku korupsi. Kondisi demikian ideal untuk menjerat pelaku korupsi mengembalikan kerugian negara termasuk biaya reaksi korupsi yang telah dikeluarkan oleh negara dan efisien apabila pelaku merupakan korporasi yang mempunyai kecenderungan besar untuk mengalih fungsikan aset negara atau hasil kejahatan korupsinya.

### 3) Biaya Eksplisit Akibat Korupsi

Biaya akibat korupsi yang mempunyai sifat eksplisit, merupakan nilai, jumlah atau nominal dari uang yang dikorupsi, baik jumlah tersebut dinikmati sendiri maupun bersama dengan orang lain yang diterjemahkan sebagai kerugian keuangan negara. Data yang digunakan adalah hasil hitungan kerugian keuangan negara yang telah dihitung oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau BPKP yang diberi kewenangan untuk menghitung kerugian negara. Biaya

eksplisit korupsi merupakan zonasi dari lembaga audit seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan kalkulasi atau penghitungan yang dilakukan oleh Kejaksaan maupun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan menggunakan akuntan publik.

Skema dari penghitungan selama ini masih melakukan perhitungan yang berdasar pada sistem penganggaran. Praktiknya, modus kejahatan korupsi sudah semakin berkembang dan diperlukan pembaharuan yang tidak hanya berdasar pada sistem penganggaran saja dalam hal penghitungan jumlah, nilai atau nominal yang dikorupsi. Hal ini berawal dari beberapa ragam kasus, semisal kasus PT Garuda yang terbukti mempunyai banyak anak perusahaan yang melakukan kegiatan operasional dan aktifitas perusahaan dengan penganggaran PT Garuda tetapi tidak disertai pelaporan anggaran yang akuntabel. Dengan kata lain, anak perusahaan tersebut dapat bergerak, menjalankan aktifitas dan menerima aliran dana tanpa terikat dasar sistem penganggaran.

Skema penghitungan dengan menyertakan biaya eksplisit maupun biaya implisit akibat korupsi, menjadi diperlukan mengingat perkembangan modus operandi dari tindak pidana korupsi yang pada saat ini juga telah memanfaatkan perkembangan teknologi. Maka dari itu, tidak menutup kemungkinan akan terdapat modus operandi jenis korupsi baru yang memanfaatkan perkembangan teknologin dan dengan demikian dapat dimasukkan sebagai korupsi dalam ranah kejahatan siber.

Secara hirtoris, perkembangan modus operandi tindak pidana korupsi telah lama menjadi obyek pembahasan. Pada akhir tahun 1960, David H. Bayley pernah menegaskan dalam tulisannya yang diberi judul "*The Effect of Corruption in a Developing Nation*", bahwa korupsi terdapat dalam bentuk, cara dan jumlah yang tidak terhitung ragamnya. Jumlah dalih untuk melakukan korupsi sama banyaknya dengan jumlah cara pengaruh pemerintahan pada perorangan-perorangan dalam masyarakat.<sup>94</sup> Kesempatan untuk melakukan korupsi sama banyaknya

---

<sup>94</sup> Mukhtar Lubis, *et.al.*, 1995, *Bunga Rampai Korupsi*, Jakarta: LP3ES, hlm. 95-97.

dengan jumlah peranan yang dapat dijalankan dalam pemerintahan. Dicontohkannya, korupsi bisa terjadi pada pembagian lisensi ekspor, keputusan untuk mengadakan penyelidikan kasus.

Kondisi demikian ini dapat dicontohkan, misalnya korupsi dapat saja terjadi pada pembagian lisensi ekspor, keputusan untuk mengadakan penyelidikan kasus-kasus kriminal, usaha mendapatkan berkas laporan suatu perkara pengadilan, penerimaan calon-calon mahasiswa di suatu universitas, pemilihan calon-calon jabatan pemerintahan dan persetujuan kontrak serta pelaksanaan segala sesuatu.

#### **b. Model Penghitungan Kerugian Negara dengan Biaya Implisit**

Biaya implisit pada dasarnya adalah biaya oportunitas dari tindakan korupsi, terbagi menjadi biaya finansial, misalnya berapa uang yang dicuri oleh koruptor atau dalam bahasa yang lebih umum disebut sebagai kerugian negara, maupun biaya ekonomi yaitu ketika sebagai dampak dari tindakan korupsi, sumber daya teralihkan dari aktivitas yang produktif menjadi tidak produktif. Biaya implisit juga dibagi menjadi biaya privat dan biaya sosial. Biaya privat bila yang menanggung biaya tersebut bisa ditelusuri karena terdapat tindakan membayar secara finansial dari pihak yang merupakan korban korupsi. Biaya sosial adalah biaya yang secara finansial tidak terbukti dengan transaksi keuangan dikarenakan sebab tertentu misal karena pasarnya tidak ada.

Contoh dari biaya implisit korupsi adalah hilangnya area hutan lindung karena suap mengakibatkan konversi lahan hutan yang merugikan fungsi-fungsi ekologis hutan atau hilang atau habisnya tambang yang diakibatkan korupsi kebijakan yang merugikan negara dan merugikan fungsi-fungsi keberlanjutan pemanfaatan fungsi dari sumber daya alam (SDA) negara. Biaya implisit korupsi selama ini belum pernah diperhitungkan oleh para penegak hukum di Indonesia dalam menetapkan hukuman finansial kepada koruptor. Biaya implisit sebagai akibat korupsi lebih sulit diestimasi dibanding biaya eksplisit akibat korupsi. Dalam literatur ekonomi lingkungan misalnya, instrumen ekonomi berupa

*pigovian tax* ditagihkan kepada industri yang mengotori lingkungan (limbah) karena merugikan pihak lainnya.

Kondisi demikian ini, disebut dengan *polluter pays principle* (PPP). Polusi adalah contoh dari kondisi eksternalitas yaitu yang terjadi apabila salah satu pihak merugikan pihak lain tanpa si pihak yang menimbulkan kerugian memberikan kompensasi finansial baik kepada pihak yang dirugikan maupun pihak lainnya, yaitu kesepakatan untuk tidak membayar walaupun mengambil manfaat. Biaya Implisit korupsi mencakup akibat secara implisit yang timbul dari tindak pidana korupsi.

Biaya implisit dalam bentuk biaya akibat korupsi secara implisit memperhitungkan: (i) *Opportunity costs* akibat korupsi, termasuk beban cicilan bunga di masa datang yang timbul akibat korupsi di masa lalu; dan (ii) Perbedaan multiplier ekonomi antara kondisi tanpa adanya korupsi dengan kondisi jika terdapat korupsi. Biaya akibat korupsi implisit dapat dimodelkan dan dihitung secara sederhana dalam penghitungan biaya sosial korupsi ini. Namun demikian, estimasi yang lebih spesifik berkaitan dengan korupsi pada sektor tertentu, cenderung memerlukan bentuk kerjasama dengan ahli terkait sehingga model dan penghitungan estimasi biaya dapat dilakukan dengan lebih tepat. Penulis menjelaskan biaya eksplisit korupsi secara lebih *riil* dalam visualisasi bagan sebagai berikut ini:



**Bagan: Visualisasi biaya eksplisit korupsi.**

Biaya implisit korupsi juga harus direalisasikan menggunakan metode penghitungan yang mempunyai sifat menyeluruh atau ekstensif. Hal ini sebagai upaya negara tidak berada dalam posisi merugi justru dikarenakan mengeluarkan biaya besar dalam rangka pembiayaan pengusutan tindak pidana korupsi. Kompleksitas dari tindak pidana

korupsi diperhitungkan dan dikalkulasikan dalam tuntutan biaya eksplisit korupsi. Dengan demikian, negara selain mendapatkan pengembalian kerugian negara akibat korupsi juga mampu menutup beban pembiayaan aparaturnya penegakan hukum. Implikasinya, dana tersebut dapat dialokasikan untuk meningkatkan kesejahteraan dari para aparaturnya penegak hukum sehingga mampu bebas dari segala bentuk *spoils*, suap maupun dari bentuk-bentuk intervensi finansial pemerintah.

Dalam gagasan penulis berkaitan dengan skema penghitungan kerugian negara yang berbasis *social cost corruption*, maka keberadaan dan fungsi nyata dari biaya sosial korupsi harus direalisasikan terlebih dahulu. Keberadaannya merupakan sanksi primer yang harus nyata ada untuk dapat dipertanggungjawabkan pelaku tindak pidana korupsi baik pribadi perorangan, birokrasi, pemangku kepentingan dan kewenangan maupun korporasi selama terbukti merugikan negara. Hal ini merupakan optimalisasi pidana finansial khususnya dalam mengembalikan kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi.

Restorasi sebagaimana dimaksud dalam hal ini, dapat dilakukan dengan berbagai catatan: (i) apabila pelaku tindak pidana korupsi mampu membayar biaya sosial korupsi yang dikalkulasikan di dalam biaya sosial korupsi, baik dengan model biaya eksplisit dan model biaya implisit dengan menggunakan metode penghitungan yang menyeluruh atau ekstensif; dan (ii) apabila pelaku tindak pidana korupsi mampu membayar denda progresif yang dikalkulasikan dan disesuaikan nominalnya dengan skala korupsi dan kerugian negara yang diakibatkannya.

Perumusan skema penghitungan kerugian negara berbasis *social corruption cost* sebagaimana disusun, perlu disegerakan untuk menjadi sarana terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia. Hal ini juga berkaitan dengan kausalitas atau hubungan antara skema penghitungan kerugian negara tersebut dengan ruang gerak oknum pejabat pemerintah yang memiliki kewenangan pada bidang pengadaan barang dan jasa. Korupsi kebijakan yang dilakukan oleh pejabat publik muncul

menjadi salah satu korupsi jenis baru yang pada perkembangannya telah menyita perhatian masyarakat. Korupsi jenis ini menjadi suatu fenomena yang berkembang pada masyarakat Indonesia.

Ragam kasus-kasus yang dapat dicontohkan sebagaimana melibatkan Siti Fadilah Supari, Hadi Poenomo dan Budi Mulya merupakan beberapa kasus yang menjadi bukti verifikatif bahwa fenomena korupsi kebijakan nyata dalam praktek kenegaraan di Indonesia.<sup>95</sup> Korupsi kebijakan dalam perspektif kriminologi termasuk kualifikasi *white collar crime* dengan turunannya yaitu *occupational crime* dan *discretionary crime*. Korupsi kebijakan muncul dikarenakan terdapatnya suatu bentuk jabatan tertentu yang mempunyai kewenangan terlegitimasi serta didasarkan pada hukum. Namun demikian, pada praktiknya terdapat kepentingan pribadi yang diutamakan dibandingkan kepentingan masyarakat sebagai niatan atau motif serta berakibat pada kerugian negara.

Pada titik ini menjadi dapat dianalisis mengenai bagaimana relasi atau hubungan antara kekuasaan dengan praktik korupsi yang memiliki kecenderungan bahwa semakin besar kekuasaan maka potensi terjadinya korupsi juga akan semakin tinggi.<sup>96</sup> Dalam rangka melakukan pemberantasan korupsi diperlukan komitmen dan integritas, khususnya untuk dapat memberikan pengawasan atau kontrol lebih pada wilayah-wilayah dimana terdapat kekuasaan dengan kewenangan yang tergolong besar termasuk pada lingkup pemerintah daerah.

Konsentrasi pemberantasan korupsi idealnya dapat ditujukan atau diarahkan pada salah satu episentrum korupsi, yaitu terhadap wilayah dimana titik kekuasaan senantiasa bekerja. Sistem pengawasan serta mekanisme kontrol yang terintegrasi dan didukung sarana yang mempunyai sifat holistik dengan melibatkan semua pihak (masyarakat) menjadi salah satu faktor yang dapat meminimalisir kemungkinan praktik

---

<sup>95</sup> Made Sugi Hartono, "Korupsi Kebijakan Oleh Pejabat Publik (Suatu Analisis Perspektif Kriminologi)", *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 2, No. 2, 2016, hlm. 211-227.

<sup>96</sup> Mansyur Semma, 2008, *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis atas Negara, Manusia Indonesia, dan Perilaku Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 3.

korupsi yang terus-menerus terjadi di Indonesia. Komitmen dan integritas ini, tentunya harus didukung dengan peraturan-peraturan sebagai dasar legitimasi yang menjadi acuan sebagai alat pemberantasan tindak pidana korupsi.

Sarana sebagaimana dimaksud, mencakup formulasi pengembalian kerugian negara melalui *social corruption cost* dengan turut memasukkan penghitungan biaya eksplisit serta biaya implisit akibat tindak pidana korupsi. Harapannya, pengembalian kerugian keuangan negara maupun kerugian perekonomian negara dapat optimal dan selaras dengan semangat pemberantasan tindak pidana korupsi.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Kesimpulan sebagai intisari dari tesis ini disusun sebagai jawaban dari rumusan masalah yang disajikan. Kesimpulan dengan demikian dituliskan sebagai berikut:

1. Faktor-faktor yang menjadi problematika pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi dapat diklasifikasikan dan mencakup hal-hal sebagai berikut: (i) problematika yuridis pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi; (ii) problematika pengutamaan bentuk hukuman fisik terhadap terdakwa korupsi; dan (iii) problematika sosial kepuasan masyarakat terhadap pengutamaan bentuk hukuman penjara.
2. Formulasi pengembalian kerugian negara yang berbasis *social corruption cost* sebagai sarana pemberantasan korupsi pada masa transisi teknologi dapat dirumuskan melalui: (i) optimalisasi pengembalian kerugian negara melalui peran jaksa; serta (ii) perumusan penghitungan kerugian negara berbasis *social corruption cost*.

#### **B. Saran**

Saran merupakan bentuk usulan atau rekomendasi yang disusun dari jawaban rumusan masalah pada tesis ini. Saran penelitian yang dapat disajikan oleh penulis mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Saran yang pertama ditujukan pada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk memperbarui skema penghitungan kerugian negara dengan berbasis pada *social corruption cost* dengan memasukkan biaya eksplisit korupsi yang riil dilakukan koruptor dan biaya implisit akibat korupsi.
2. Saran yang kedua ditujukan pada Jaksa Penuntut Umum (JPU) pada kasus tindak pidana korupsi untuk dapat mengoptimalkan perannya sebagai *prosecutor* dengan mengusahakan pengembalian kerugian negara terlebih

dahulu kepada pelaku tindak pidana korupsi sebelum melakukan dakwaan dengan pidana penjara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alexander, Cindy R., *et. al.*, "The Evolution of Corporate Criminal Settlements: An Empirical Perspective on Non-Prosecution, Deferred Prosecution, And Plea Agreements," *Searle Civil Justice Institute (SJCI)*, Vol. 1, No. 1, 2008, hlm. 1-66.
- Altunbas, Yener, *et. al.*, "Fiscal Decentralization and Governance," *Public Finance Review*, No. 401, 2012, hlm. 66-85.
- Aminudin, *et. al.*, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Andenaes, Johannes, 1974, *Punishment and Deterrence*, Michigan: The University of Michigan Press.
- Apeldoorn, 1993, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Archyar, Adardam, "Kedudukan Tindak Pidana Asal (*Predicate Crime*) Dalam Tindak Pidana Pencucian Uang (*Money Laundering*) Perpektif Pembaharuan Hukum Pidana," *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Pasundan, 2018.
- Arief, Barda Nawawi, 2010, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- \_\_\_\_\_, 2008, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana.
- \_\_\_\_\_, 2002, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakandan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Arrsa, Ria Casmi, "Rekonstruksi Politik Hukum Pemberantasan Korupsi Melalui Strategi Penguatan Penyidik dan Penuntut Umum Independe KPK", *Rechtsvinding*, Vol. 3, No. 3, 2014, hlm. 380-396.
- Astuti, Chandra Ayu, *et. al.*, "Penentuan Kerugian Keuangan Negara yang dilakukan oleh BPK dalam Tindak Pidana Korupsi," *Diponegoro Journal of Accounting*, Vol. 4, No. 3, ISSN: 2337- 3806, 2017, hlm. 26-32.

- Atmasasmita, Romli, 2011, *Sistem Peradilan Kontemporer*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- Balachandrudu, K., "Understanding Political Corruption," *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 67, No. 4, 2006, hlm. 809-816.
- Barreto, Raul A., *et. al.*, "Corruption, Optimal Taxation, and Growth," *Public Finance Review*, Vol. 31, No. 3, 2003, hlm. 207-240.
- Brand, S., *et. al.*, 2009, *The Economic Costs of Crime*, London: Home Office Research Study, Busawa-Busawa E. S.
- Campbell, Henry, 1990, *Black's Law Dictionary with Pronunciations*, St. Paul Minn: West Publishing Co.
- Christiansen, Karl O., "Some Considerations on the Possibility of a Rational Criminal Policy," *Resource Material Series*, No. 7, UNAFEI, Tokyo, 1974.
- Cimpoeru, Maria Violeta, *et. al.*, "Budgetary Transparency-An Improving Factor for Corruption Control and Economic Performance", *Procedia Economic and Finance*, Vol. 27, No. 3, 2015, hlm. 579-586.
- Cohen, M. A., "Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice," *Criminal Justice*, Vol. 4, 2000, hlm. 263-315.
- Dahlan, 2017, *Problematika Keadilan dalam Penerapan Pidana terhadap Penyalah Guna Narkotika*, Bandung: DeePublish.
- Edelherz, Helbert, 1977, *The Investigation or White-Collar Crime, A Manual for Law Enforcement Agencies*, US: Office of Regional Operations.
- Erinsyah, Ridollah Agung, "Pembaruan Hukum Pidana Melalui Keadilan Restoratif dalam Pengembalian Kerugian Negara Dari Korporasi Sebagai Pelaku Tindak Pidana Korupsi," *Tesis*, Magister Hukum Universitas Andalas, 2020.
- Friedman, Lawrence, 2010, *Crime and Punishment in American History*, 4th Edition, Chicago: OUP, USA.
- \_\_\_\_\_, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation.
- Galamedia News.com, "ICW Penindakan Kasus Korupsi," <https://galamedia.pikiran-rakyat.com/news/pr-35553253/icw--penindakan-kasus-korupsi-tahun-2019-turun-drastis>, diakses pada Sabtu 11 November 2023.

- Garner, Bryan A., *et. al.*, 2009, *Black's Law Dictionary*, Victoria, US: Minnesota.
- Hadi, Sutrisno, 2012, *Metodologi*, Edisi Kedua, Yogyakarta: Andi Offset.
- Hamzah, Andi, 1986, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Hartiwiningsih, 2020, *Hukum Lingkungan dalam Perspektif Kebijakan Hukum Pidana*, Surakarta: UNS Press.
- Hartono, Made Sugi, "Korupsi Kebijakan oleh Pejabat Publik (Suatu Analisis Perspektif Kriminologi)," *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 2, No. 2, Agustus 2016, hlm. 212-227.
- Hood, Roger, "Research on the Effectiveness of Punishment and Treatments," *Collected Studies in Criminological Research*, Vol. 1, No. 1, 1967.
- Hiariej, Eddy O. S., "Pengembalian Aset Kejahatan," *Jurnal Opinio Juris*. Vol. 13, Mei-Agustus, 2013.
- Indarti, Erlyn, "Diskresi dan Paradigma, Sebuah Telaah Filsafat Hukum," *Pidato Pengukuhan Guru Besar*, disampaikan pada upacara penerimaan jabatan Guru Besar dalam filsafat hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 4 November 2010.
- Indrayana, Denny, 2008, *Negeri Para Mafioso: Hukum di Sarang Koruptor*, Jakarta: Kompas.
- Ionescu, Luminita, "The Economics of Fraud and Corruption Risk Management," *Geopolitics, History, and International Relations*, Vol. 2, No. 2, 2010, hlm. 256-261.
- Kaplan, John, 1973, *Criminal Justice*, Miniola, New York: The Foundation Press.
- Klitgaard, Robert, 1998, *Membasmi Korupsi*, Edisi Terjemahan, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kumorotomo, Wahyudi, 2002, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1975, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Binacipta.
- Kristiana, Yudi, 2009, *Menuju Kejaksaan Progresif, Studi Tentang Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana*, Yogyakarta: LSHP Indonesia.

- Kurniawan, Adi, Hukum Online, 4 Desember 2019, “Penjatuhan Pidana Denda Bagi Koruptor”, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/penjatuhan-pidana-denda-bagi-koruptor-lt5dc22f5834ba6>, diakses pada Rabu 1 Oktober 2023.
- Landess, William M., *et. al.*, “Market Power in Antitrust Cases”, *Havard Law Review*, Vol. 94, 1980, hlm. 937-996.
- Lu, Hong, *et. al.*, “Death Penalty in China: The Law and The Practice,” *Journal of Criminal Justice*, Vol. 33, No. 4, July-August 2005, hlm. 367-376.
- Lubis, Mukhtar, *et.al*, 1995, *Bunga Rampai Korupsi*, Jakarta: LP3ES.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2014, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- \_\_\_\_\_, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Group.
- Mill, John Stuart, 2009, *Utilitarianism*, London, UK: The Floating Press, 2009.
- Mufti, Martin, *et. al.*, 2013, *Teori-Teori Demokrasi*, Bandung: Pustaka Setia.
- Muladi, *et. al.*, 1984, *Pidana dan Pemidanaan*, Semarang: Badan Penyedia Bahan Kuliah FH UNDIP.
- Muladi, “Evaluasi Terhadap Substansi dan Pelaksanaan UU No. 11/PNPS/1963,” *Jurnal HAM Bingkai Pembangunan dan Demokrasi*, 1997.
- Mulyana, Asep Nana, 2018, *Pendekatan Ekonomi dalam Penegakan Hukum Terhadap Kejahatan Korporasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Paton, George Whitecross, 1951, *A Text-Book of Jurisprudence*, Second Edition, Oxford: Clarendon Press.
- Posner, Richard A., 2007, *Economic Analysis of Law*, London: Aspen Publisher.
- \_\_\_\_\_, 1994, *Economic Analysis of Law*, 4 Editions, USA: Harvard University Press.
- Pradiptyo, R., “A certain uncertainty; an Assessment of Court Decisions for tackling Corruptions in Indonesia 2001-2008,” *SSRN working paper series*, 2009.
- Radbruch, Gustav, “An Extraordinary Legal Philosopher”, *Journal of Law and Policy*, Vol. 2, hlm. 489-515.
- Rahayuningsih, Toetik, “Pengembalian Aset Hasil Tindak Pidana Sebagai Alternatif Penanggulangan Tindak Pidana Pencucian Uang,” *Disertasi*, Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Airlangga, 2013.

- Retnowati, Endang, "Korupsi: Kejahatan yang Tersistem", *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 35, No. 1, 2009, hlm. 135-155.
- Rosen, Michael, 1982, *Hegel's Dialectic and its Criticism*, Cambridge: Cambridge University.
- Ross, Alf, 1975, *On Guilt, Responsibility and Punishment*, London: Steven & Son Ltd.
- Semma, Mansyur, 2008, *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis atas Negara, Manusia Indonesia, dan Perilaku Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Soekanto, Soerjono, 1983, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Press.
- Subekti, *et. al.*, 1973, *Kamus Hukum*, Jakarta: Pardy Paramita.
- Suhariyanto, Budi, "Restoratif Justice Dalam Pemidanaan Korporasi pelaku Korupsi Demi Optimalisasi Pengembalian Kerugian Negara," *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 5, No. 3, Desember 2016, hlm. 421-438.
- Sulaiman, King Faisal, 2017, *Politik Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media.
- Surachmin, *et. al.*, 2011, *Strategi & Teknik Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Tanya, Bernard L., *et. al.*, 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Tollenaar, A., "Repressive Administrative Law: Assessing Culpability in Dutch Social Security Regulation", *European Journal of Social Security*, Vol. 20, No. 1, 2018.
- Valerian, Dion, "Meretas Konsep Baru Pidana Denda Terhadap Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Integritas*, Vol. 5, No. 2, 2020, hlm. 87-116.
- Vibhute, Khushal, *et. al.*, "Legal Research Methods: Teaching Materials," *Paper for the Justice and Legal System Research Institute*, 2008.
- Waluyo, Bambang, 2016, *Penegakan Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Sinar Grafika.
- Zhang, Ling, *et. al.*, "The Punishment of Corporate Crime in China," *Springer US*, 2007.