

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia ditentukan bahwa Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum serta wewenang lain yang diberikan undang-undang. Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga negara pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun, yakni dilaksanakan secara medeka terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh dari kekuasaan lainnya. Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut lebih berperan dalam menegakan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)¹

Terhadap perkara tindak pidana selain tindak pidana korupsi dan hak asasi manusia, Kejaksaan hanya berwenang melakukan penuntutan, namun khususnya terhadap tindak pidana korupsi dan hak asasi manusia, undang-undang masih memberi kewenangan melakukan penyidikan. Ketentuan undang-undang yang dimaksud untuk tindak pidana korupsi adalah Pasal 284 ayat (2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

¹ Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hlm. 34.

dan Pasal 26 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 43 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 44 ayat (4) atau Pasal 50 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) jo Pasal 1, Pasal 12, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Sedangkan tindak pidana hak asasi manusia diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 12 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2002 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.²

Dalam tindak pidana korupsi, kerugian keuangan negara atau perekonomian negara adalah sangat penting diselamatkan atau dikembalikan kepada negara karena bisa mengganggu stabilitas perekonomian negara dan pembangunan bangsa. Dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pengembalian kerugian keuangan negara antara lain diatur dalam Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 34 serta Pasal 38 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ketentuan tersebut memberikan dasar hukum bagi negara yang dipresentasikan oleh Jaksa Pengacara Negara atau pihak instansi yang dirugikan untuk melakukan gugatan perdata terhadap pelaku tindak pidana korupsi dan atau ahli warisnya. Penggunaan instrumen perdata dalam pengembalian kerugian

² Marwan Effendy, *Kejaksaan Republik Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2005, hlm. 160-161.

keuangan negara mengakibatkan prosedur pengembalian aset sepenuhnya tunduk kepada ketentuan hukum perdata yang berlaku, baik materiil maupun formal. Hubungan antara aset-aset dengan seseorang, apakah ia pelaku atau bukan pelaku tindak pidana korupsi, diatur dalam hukum kebendaan yang masuk dalam wilayah hukum sipil atau hukum perdata.³

Pengajuan gugatan dengan menerapkan instrumen hukum perdata sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata dan Hukum Acara Perdata HIR/RBg hanya berlaku sepanjang benda tersebut berada di wilayah Indonesia atau di atas kapal berbendera Indonesia. Dengan demikian, apabila benda tersebut berada di luar wilayah Indonesia, masalah kepemilikan dan hak kebendaan lainnya akan diatur menurut hukum perdata yang berlaku di negara tersebut. Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menganut strategi penegakan hukum represif. Pasal 4 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menegaskan hal tersebut sekaligus mengatur tentang adanya pengembalian kerugian keuangan negara yang dilakukan melalui penuntutan terhadap pelaku. Pengembalian kerugian keuangan negara dengan menggunakan instrumen pidana menurut undang-undang tindak pidana korupsi dilakukan melalui penyitaan, perampasan dan aturan pidana denda.⁴

³ Purwaning M. Yanuar, *Pengembalian Aset Hasil Korupsi*, Bandung, Alumni, 2007, hlm. 149-150

⁴ *Ibid*, hlm. 150.

Sebagaimana yang kita ketahui dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bahwa salah satu unsur dari tindak pidana korupsi adalah dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Menurut Pasal 4 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan pidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999. Oleh karena itu, bila pelaku tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 dan Pasal 3 telah memenuhi unsur/elemen pasal dimaksud, maka pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapus pidana terhadap pelaku tindak pidana tersebut.⁵

Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara hanya merupakan salah satu alasan meringankan hukuman (*clementie*) saja. Sementara sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, banyak kasus korupsi yang apabila kerugian keuangan negara telah dikembalikan atau kerugian perekonomian negara telah dikembalikan, maka tindak pidananya dianggap telah hilang. Seperti yang terjadi dalam kasus dugaan korupsi mantan Dirut Pertamina, mantan Menteri Perhubungan, dugaan korupsi penggunaan Dana Jamsostek untuk pembuatan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan, permasalahannya dianggap telah selesai setelah masalahnya diambil alih oleh Presiden. Keberadaan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

⁵ Darwan Prinst, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2002, hlm. 62.

dari pusat sampai ke daerah tingkat I, demikian juga kehadiran lembaga inspektorat di tiap-tiap departemen/instansi dari pusat sampai daerah selama Orde Baru sama sekali tidak berhasil mencegah terjadinya korupsi. Ini ditandai dengan sangat jaranginya temuan kedua instansi itu yang dilimpahkan ke Kejaksaan untuk diproses secara hukum. Ada tendensi, bahwa kedua instansi itu selama ini hanya berusaha mengembalikan keuangan negara atau perekonomian negara yang ditimbulkan. Atau dengan kata lain masalah supremasi hukum dan kepastian hukum diabaikan sama sekali, sehingga tidak menimbulkan kesadaran hukum bagi para pelaku tindak pidana korupsi dengan asumsi kalau ketahuan paling-paling hanya disuruh dikembalikan. Keberadaan Lembaga Pengawasan Keuangan/Pembangunan di Indonesia sangat banyak, karena di samping Badan Pemeriksa Keuangan Pembangunan (BPKP) dan inspektorat juga ada penyidik seperti Polisi dan Kejaksaan. Akan tetapi, semua diyakini tidak melaksanakan fungsi dan tugasnya sebagaimana semestinya, karena ternyata Indonesia masuk dalam negara terkorup di dunia. Menurut pakar ekonomi hampir 30-40 persen dana pembangunan dikorup. Kejadian ini berlangsung dari pejabat tertinggi sampai pejabat terendah⁶

⁶ *Ibid*, hlm. 63.

B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan uraian latar belakang masalah di atas, timbul permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana tatacara pengembalian uang negara akibat tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan?
2. Kendala apa saja dalam pengembalian uang negara akibat tindak pidana korupsi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana tatacara pengembalian uang negara akibat tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan.
2. Untuk mengetahui kendala apa saja dalam pengembalian uang negara akibat tindak pidana korupsi.

D. Tinjauan Pustaka

Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana selanjutnya disingkat KUHAP, dapat ditemukan perincian tugas penuntutan yang dilakukan oleh para Jaksa. KUHAP membedakan pengertian Jaksa dalam pengertian umum dan penuntut umum dalam pengertian Jaksa yang sedang menuntut suatu perkara. Di dalam Pasal 1 butir 6 ditegaskan hal itu sebagai berikut:

- a. Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- b. Penuntut umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.⁷

Melihat perumusan undang-undang tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian Jaksa adalah menyangkut jabatan, sedangkan penuntut umum menyangkut fungsi. Hal penuntutan umum diatur di bagian ketiga Bab IV KUHAP. Wewenang penuntut umum dalam bagian ini hanya diatur dalam dua buah pasal, yaitu Pasal 14 dan Pasal 15. Dalam Pasal 14 itu diperinci wewenang tersebut sebagai berikut:

- a. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik atau penyidik pembantu.
- b. Mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), dengan memberikan petunjuk dalam penyempurnaan penyidikan dan penyidik.
- c. Memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik.
- d. Membuat surat dakwaan.
- e. Melimpahkan perkara ke pengadilan.

⁷ Lihat Pasal 1 ayat 6, *Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981* tentang Hukum Acara Pidana.

- f. Menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik pada terdakwa maupun kepada saksi untuk datang pada sidang yang telah ditentukan.
- g. Melakukan penuntutan.
- h. Menutup perkara demi kepentingan umum.
- i. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan undang-undang ini.
- j. Melaksanakan penetapan hakim.⁸

Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dalam Pasal 30 tugas dan wewenang Jaksa adalah:

- 1. Di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. Melakukan penuntutan.
 - b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
 - c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat.
 - d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang.

⁸ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hlm. 76.

- e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
2. Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara dan pemerintah.
 3. Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
 - a. Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat.
 - b. Pengamanan kebijakan penegakan hukum.
 - c. Pengawasan peredaran barang cetakan.
 - d. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara.
 - e. Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama.
 - f. Penelitian dan pengembangan hukum serta stasistik kriminal.⁹

Sedangkan peran Jaksa dalam pengembalian uang negara tidak diatur dalam undang-undang Kejaksaan tapi hal ini diatur dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, peran Jaksa tersebut terlihat dalam ketentuan tentang pidana tambahan Pasal 18 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa:

1. Selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana, sebagai pidana tambahan adalah:

⁹ Lihat Pasal 30, *Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004* tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

- a. Perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana dimana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula harga dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut.
 - b. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.
 - c. Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama satu tahun.
 - d. Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh pemerintah kepada terpidana.
2. Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta benda dapat disita oleh Jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut.¹⁰

Sementara itu dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dijelaskan juga dalam Pasal 38b ayat 3 menyatakan: Tuntutan perampasan harta benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diajukan oleh penuntut umum pada saat membacakan tuntutan pada perkara

¹⁰ Lihat Pasal 18, *Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999* tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

pokok. Jelas bahwa dalam melaksanakan jabatan fungsional di bidang penuntutan, Jaksa bertindak sebagai wakil negara dengan tetap memperhatikan kepentingan masyarakat dan pemerintah. Oleh karena itu penuntutan harus berdasarkan pada hukum dan senantiasa mengindahkan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat dengan memperhatikan kebijakan pemerintah dalam penanganan perkara pidana. Tanpa mengurangi arti penting hukum/acara pembuktian (secara teknis yuridis penuntut umum tentu menguasai), kiranya aktualisasi penegakan prinsip-prinsip, etika, moral, integritas kepribadian dan disiplin, merupakan faktor utama yang melandasi penerapan, pelayanan dan penegakan hukum. Jaksa Agung dalam salah satu butir perintah harian pada tanggal 22 Juli 1996 menegaskan bahwa selalu meningkatkan keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagai landasan spritual, moral dan etika dalam pelaksanaan tugas penuntut umum.¹¹

Fenomena merosotnya etika profesi tersebut tercermin maraknya isu kolusi, mafia peradilan, suap, dan lain-lain. Di sinilah letak pentingnya penekanan etika profesi bagi pelaksanaan penuntutan oleh penuntut umum. Tuntutan pidana yang baik, bukan hanya rangkaian kata-kata indah berisi faktor-faktor yang memberatkan dan meringankan. Etika profesi dan integritas kepribadian akan membimbing penuntut umum sebagai insan *adhyaksa* dapat bertindak adil dalam penyampaian tuntutan pidana. Etika Jaksa atau doktrin *Trikrama Adhyaksa* sebagai pedoman perilaku yang harus dijunjung tinggi tersebut, yaitu sebagai berikut:

¹¹ Bambang Waluyo, *Op., Cit.*, hlm.70.

1. *Satya*: Kesetiaan yang bersumber pada rasa jujur baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa, terhadap diri sendiri, dan keluarga maupun sesama manusia.
2. *Adhi*: Kesempurnaan dalam betugas dan berurusan utama pemilikan rasa tanggung jawab dan bertanggung jawab baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa, terhadap keluarga, terhadap sesama manusia.
3. *Wicaksana*: Bijaksana dalam tutur kata dan tingkahlaku khususnya dalam penerapan kekuasaan dan wewenangnya.¹²

Dalam upaya menegakan hukum, institusi-institusi penegakan hukum di satu sisi dengan penetapan undang-undang mendapatkan kewenangan yang lebih luas. Namun, di sisi lain ada institusi yang kewenangannya semakin dikurangi, misalnya Kejaksaan Republik Indonesia. Pengurangan kewenangan itu diawali melalui KUHAP, pada kewenangan penyidikan dan penyidikan lanjutan yang dipangkas hanya menjadi kewenangan penyidikan tindak pidana umum.¹³

Etika dimasukkan dalam disiplin pendidikan hukum disebabkan belakangan ini terlihat adanya gejala penurunan etika dikalangan aparat penegak hukum, yang mana hal ini tentunya akan merugikan bagi pembangunan masyarakat Indonesia. Di sisi lain dapat juga dikemukakan bahwa tujuan pendidikan tinggi adalah dimaksudkan untuk menyiapkan peserta didik atau mahasiswa menjadi sarjana hukum yang:

1. Menguasai hukum Indonesia.

¹² *Ibid.*

¹³ Marwan Effendy, *Op. Cit.*, hlm. 49.

2. Menguasai dasar-dasar ilmiah dan dasar-dasar kemahiran kerja untuk mengembangkan ilmu hukum dan hukum.
3. Mengenal dan peka akan masalah-masalah keadilan dan masalah-masalah kemasyarakatan.
4. Mampu menganalisa masalah-masalah hukum dalam masyarakat.
5. Mampu menggunakan hukum sebagai sarana untuk memecahkan masalah-masalah kemasyarakatan dengan bijaksana dan tetap berdasarkan prinsip-prinsip hukum.¹⁴

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Menggunakan metode penelitian normatif, yaitu penelitian dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier dan atau bahan non hukum. Penelusuran bahan hukum tersebut dapat dilakukan dengan membaca maupun sekarang banyak dilakukan penelusuran bahan hukum tersebut melalui media internet.

2. Lokasi Penelitian

Adapun penelitian dilakukan pada Instansi Kejaksaan Negeri Yogyakarta dengan narasumber Ketua Kejaksaan Negeri Yogyakarta atau yang mewakili.

¹⁴ Suhrawadi K. Lubis, *Etika Profesi Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006, hlm. 4.

3. Sumber Data

a. Sumber Data Primer.

Yaitu data yang diperoleh dari penelitian lapangan.

b. Sumber Data Sekunder.

1). Bahan Hukum Primer.

a) Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia yang meliputi, Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau KUHP.

b) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau KUHP.

c) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

d) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

e) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

2) Bahan Hukum Sekunder.

Merupakan bahan yang mendukung bahan hukum primer yaitu buku-buku, literatur-literatur, jurnal, makalah, dan surat kabar.

4. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

a. Studi Pustaka.

Studi pustaka ini dilakukan dengan mengumpulkan dan membaca peraturan perundang-undangan, buku-buku, literatur-literatur, jurnal, makalah, dan surat kabar yang berhubungan dengan permasalahan.

b. Wawancara.

Wawancara dilakukan secara terstruktur dengan narasumber yaitu jaksa pada Kejaksaan Negeri Yogyakarta.

5. Teknik Pengolahan Data

Setelah data terkumpul dari penelitian pustaka dan penelitian lapangan, kemudian disusun secara sistematis dan logis untuk memperoleh gambaran sesuai dengan permasalahan.

6. Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan deskriptif kualitatif, yaitu dengan memberikan gambaran dan menerangkan data-data dari fakta-fakta yang diperoleh.

F. Sistematika Skripsi

Bab I: Dalam bab ini akan diuraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika skripsi.

- Bab II: Dalam bab ini akan diuraikan tentang tinjauan umum tentang peranan Kejaksaan dalam pengembalian uang negara akibat tindak pidana korupsi yaitu berkaitan dengan kedudukan Kejaksaan dalam penegakan hukum, tugas dan wewenang Kejaksaan Republik Indonesia, peranan Kejaksaan dalam pengembalian uang negara.
- Bab III: Dalam bab ini akan diuraikan tentang pengembalian uang negara akibat tindak pidana korupsi, yaitu berkaitan dengan sistem pengembalian uang negara akibat tindak pidana korupsi, bentuk-bentuk pengembalian uang negara akibat tindak pidana korupsi.
- Bab IV: Dalam bab ini akan diuraikan tentang tatacara pengembalian uang negara akibat tindak pidana korupsi, kendala dalam pengembalian uang negara akibat tindak pidana korupsi.
- Bab V: Dalam bab ini akan diuraikan tentang kesimpulan dan saran penulis berkaitan dengan permasalahan penelitian.