

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa tujuan negara adalah untuk melindungi dan memajukan kesejahteraan masyarakat, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial¹. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, Pemerintah melaksanakan pembangunan nasional yang mencakup berbagai aspek kehidupan berdasarkan kondisi keuangan negara. Dalam kaitan ini sumber keuangan negara diantaranya berasal dari:

- 1) Perpajakan; dan
- 2) Pengelolaan kekayaan Negara, misalnya:
 - a. Uang;
 - b. Surat berharga;
 - c. Piutang;
 - d. Barang; atau

¹ Teks utuh dari Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 berbunyi sebagai berikut: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

e. Hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang

Dalam mengelola keuangan Negara, ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara² (UU No. 17 Tahun 2003) mengatur bahwa kekuasaan tersebut ada pada Presiden sebagai Kepala Pemerintahan³. Namun dalam pelaksanaannya dikuasakan kepada Menteri Keuangan (Menkeu), Menteri atau Pimpinan Lembaga Negara, dan Gubernur/Bupati/Walikota (Kepala Daerah).⁴ Setiap penerima kuasa memiliki peran yang berbeda. Menkeu berperan sebagai pengelola fiskal dan wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan⁵. Menteri atau Kepala Lembaga merupakan Pengguna Anggaran atau Pengguna Barang dari Kementerian atau Lembaga yang dipimpinnya⁶. Sementara itu, Kepala Daerah adalah kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan⁷.

Pemberian kuasa pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 UU No. 17 Tahun 2003 di atas tidak termasuk di dalamnya kewenangan di bidang moneter yang berupa hak untuk mengeluarkan dan mengedarkan uang⁸. Yang pasti, kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan Negara, yakni mewujudkan kesejahteraan rakyat⁹. Oleh karena itu, setiap tahun Pemerintah akan menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja

² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286.

³ Lihat Pasal 6 Ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003.

⁴ Pasal 6 Ayat (2) UU No. 17 Tahun 2003.

⁵ Pasal 6 Ayat (2) huruf a UU No. 17 Tahun 2003.

⁶ Pasal 6 Ayat (2) huruf b UU No. 17 Tahun 2003.

⁷ Pasal 6 Ayat (2) huruf c UU No. 17 Tahun 2003.

⁸ Pasal 6 Ayat (2) huruf d UU No. 17 Tahun 2003.

⁹ Lihat Pasal 7 Ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003.

Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai wujud pelaksanaan kekuasaan di bidang keuangan negara¹⁰.

Bagi Pemerintah, keuangan negara adalah sumber utama pendanaan pembangunan nasional. Namun dalam pelaksanaannya, tingkat efektivitas dan efisiensi penggunaan keuangan negara ternyata tidak optimal akibat maraknya korupsi yang dilakukan oleh segelintir pihak untuk memperoleh keuntungan secara tercela¹¹. Permasalahan tersebut membuat pembangunan nasional tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Masyarakat dan negara dirugikan karena adanya oknum pejabat eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang memperoleh kekayaan secara menyimpang seperti tampak dalam beberapa kasus tindak pidana korupsi untuk selanjutnya disingkat Tipikor, sebagai berikut:

- 1) Kasus korupsi di Pertamina pada tahun 1969¹²;

Kasus ini melibatkan Ibnu Sutowo selaku Direktur Pertamina saat itu. Duduk perkaranya bermula dari investasi senilai Rp 3,5 miliar dan USD 600.000,- yang dilakukan oleh Pertamina ke berbagai bidang usaha seperti hotel, restoran, biro perjalanan, dan penyewaan pesawat. Akan tetapi, nilai yang tercatat hanya Rp 153.000.000,- dan USD 132.000,-.

Adanya perbedaan nilai investasi tersebut mendorong dilakukannya penyidikan dan penegakan hukum. Namun dalam proses pelaksanaannya hanya berhasil menetapkan seorang pegawai Pertamina sebagai Tersangka

¹⁰ Lihat Pasal 7 Ayat (2) UU No. 17 Tahun 2003.

¹¹ Terkait ini lihat Umar Mukhtar, "Beda Korupsi Era Orde Baru dan Reformasi," <https://republika.co.id/berita/p92hev430/>, diakses pada tanggal 1 Juni 2022, Pukul 13.40 WIB.

¹² Hendaru Tri Hanggoro, "Empat Kasus Korupsi Besar pada Awal Orde Baru," <https://historia.id/politik/articles/empat-kasus-korupsi-besar-pada-awal-orde-baru-P4ebm>, diakses pada tanggal 1 Juni 2022, Pukul 11.50 WIB.

dengan dugaan penggelapan uang negara senilai Rp 5,5 juta. Pasca kasus ini, Direktur Utama Pertamina mengundurkan diri pada tahun 1976 akibat adanya hutang sebesar USD 4 miliar yang ditanggung oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tersebut.

2) Kasus korupsi Bupati Kotawaringin Timur Tahun 2010-2015;¹³

Kasus ini melibatkan Supian Hadi selaku Bupati Kotawaringin Timur saat itu sebagai Tersangka. Dituduh perkaranya terkait dengan pemberian izin usaha pertambangan (IUP) terhadap tiga perusahaan, yaitu:

- a. PT Fajar Mentaya Abadi;
- b. PT Billy Indonesia; dan
- c. PT Aries Iron Maining

Atas perbuatan Tipikor tersebut, negara mengalami kerugian keuangan sebesar Rp 5,8 triliun dan USD 711.000,- yang tercatat dari Tahun 2010 hingga Tahun 2015.

3) Kasus korupsi Menteri Sosial pada Tahun 2020¹⁴

Kasus ini menempatkan Juliari Batubara selaku Menteri Sosial saat itu sebagai Tersangka Tipikor dana bantuan sosial pada masa pandemi *coronavirus disease of 2019* (COVID-19). Modusnya dengan mengurangi jumlah nilai bantuan yang diberikan sehingga Tersangka memperoleh suap sebesar Rp 32 Miliar dari total proyek senilai Rp 5,9 Triliun.

¹³ Bekasimedia.com, “Inilah 4 Kasus Korupsi Terbesar Era Orde Reformasi,” <https://bekasimedia.com/2019/03/22/inilah-4-kasus-korupsi-terbesar-era-orde-reformasi/>, diakses tanggal 1 Juni 2022, Pukul 14.00 WIB.

¹⁴ BBC Indonesia, “Juliari Batubara Divonis 12 Tahun Penjara, Korban Masak Bantuan Tak Layak – ‘Terpaksa Kami Olah, Karena itu yang Kami Dapatkan,’” <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-58301733>, diakses tanggal 26 Oktober 2022, Pukul 20.42 WIB.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, korupsi merupakan penyelewengan atau penyalahgunaan uang Negara untuk keuntungan pribadi atau orang lain¹⁵. Pengertian tersebut selaras dengan ketentuan Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi¹⁶ sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001¹⁷, Ketentuan yang sama juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi¹⁸ dan UU Tipikor.¹⁹ Sementara itu, para ahli seperti Subekti dan Tjitrosoedibio berpendapat bahwa korupsi adalah perbuatan curang atau tindak pidana yang merugikan keuangan negara.²⁰ Yang pasti, perbuatan Tipikor berdampak besar pada berbagai aspek kehidupan, di antaranya pada:

- 1) Bidang Ekonomi, contohnya berupa:²¹

¹⁵ Kbbi.co.id, "Korupsi," <https://kbbi.co.id/cari?kata=korupsi>, diakses tanggal 26 Oktober 2022, Pukul 19.44 WIB.

¹⁶ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150).

¹⁸ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4250.

¹⁹ Ketentuan Pasal 2 Ayat (1) UU Tipikor berbunyi: "*Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).*" Sementara itu, ketentuan Pasal 3 UU Tipikor 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 perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).*"

²⁰ Gradios Nyoman Tio Rae, *Good Governance dan Pemberantasan Korupsi*, Saberri Inti Persada, Jakarta, 2020, hal. 50.

²¹ *Ibid.*, hal. 56-57.

- a. Tidak optimalnya investasi akibat lemahnya kepercayaan investor terhadap hukum Indonesia;
 - b. Tidak optimalnya penggunaan anggaran di sektor pendidikan, kesehatan dan bidang lain sehingga kesejahteraan masyarakat sulit terwujud.
- 2) Bidang Hukum yang diantaranya meliputi:²²
- a. Hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah akibat perilaku korupsi para penyelenggara pemerintahan;
 - b. Buruknya citra penegak hukum; dan
 - c. Banyaknya tindak pidana yang tidak terungkap karena adanya suap terhadap aparat penegak hukum (APH).
- 3) Bidang Sosial Budaya, misalnya:
- a. Terhambatnya pengentasan kemiskinan; dan
 - b. Terhalangnya akses masyarakat untuk memperoleh hidup layak karena minimnya fasilitas umum akibat korupsi oleh penyelenggara Negara.

Sejarah mencatat bahwa Tipikor bukan masalah baru di Indonesia. Mulai beberapa dekade yang lalu, berbagai upaya telah dilakukan mulai dari penyusunan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi²³, Undang-Undang Tipikor, dan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan

²² Lihat Chuz F. Dililah, “7 Dampak Masih Korupsi,” [https://www.academia.edu/12324455/7 DAMPAK MASIF KORUPSI](https://www.academia.edu/12324455/7_DAMPAK_MASIF_KORUPSI), diakses tanggal 23 Juni 2022, Pukul 21.44 WIB.

²³ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1971 Nomor 19.

Tindak Pidana Korupsi. Namun implementasi peraturan perundang-undangan tersebut hingga saat ini dirasakan masih belum efektif dan optimal. *Corruption Perceptions Index (CPI)* yang dikeluarkan oleh *Transparency International* pada Tahun 2020 menempatkan Indonesia pada posisi 102 dari 180 negara. Posisi tersebut menurun apabila dibandingkan dengan posisi Indonesia pada Tahun 2019 yang berada di tingkat 85.²⁴ Hal tersebut menunjukkan bahwa penegakan hukum saat ini belum dapat bekerja dengan maksimal sebagaimana yang diharapkan. Dalam konteks pengembalian kerugian keuangan negara, implementasi UU Tipikor selama ini menunjukkan bahwa pelaksanaan penegakan hukum seringkali tidak sebanding dengan nilai kerugian keuangan negara yang timbul akibat tindak pidana korupsi yang dilakukan.

Secara teknis yuridis, korupsi adalah tindak pidana yang bersifat kompleks. Oleh karena itu, Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) sebagai institusi penegak hukum memerlukan adanya kebijakan hukum atau undang-undang untuk mencegah, menanggulangi, dan mengembalikan perekonomian nasional khususnya pengembalian kerugian keuangan negara akibat korupsi. Secara tradisional, kebijakan tersebut dilakukan melalui:

- 1) Pengenaan sanksi pidana (tanpa hukuman mati);
- 2) Pengembalian kerugian negara; dan
- 3) Penyitaan aset pelaku korupsi

Untuk membantu upaya pengembalian kerugian negara yang timbul akibat korupsi, penegakan hukum saat ini juga telah menggunakan ketentuan Undang-Undang

²⁴ Dw.com, "Indeks Persepsi Korupsi Indonesia Anjlok ke Ranking 102," <https://www.dw.com/id/transparency-international-indeks-persepsi-korupsi-indonesia-anjlok-ke-ranking-102/a-56372181>, diakses tanggal 26 Oktober 2022, Pukul 22.24 WIB.

Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang²⁵ (UU No. 8 Tahun 2010). Hal itu merupakan langkah konstruktif yang perlu diapresiasi. Sebab, terjadinya tindak pidana korupsi seringkali diikuti dengan tindakan pencucian uang. Ketentuan UU No. 8 Tahun 2010 digunakan sebagai dasar untuk melakukan penelusuran aliran uang, pengungkapan Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang, maupun penerapan asas pembuktian terbalik, sehingga penyitaan aset dapat dilakukan dengan lebih optimal karena dapat menjangkau aset harta kekayaan lain milik Tersangka yang diduga berasal dari tindak pidana.²⁶ Namun upaya tersebut dirasakan masih belum mampu untuk mengembalikan kerugian negara yang sebanding dengan tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku. Aset yang dapat disita hanya yang terkait dengan tindak pidana korupsi yang disangkakan sehingga jumlahnya belum tentu dapat menutup total nilai kerugian keuangan negara yang timbul. Oleh sebab itu, diperlukan adanya terobosan baru untuk menjawab persoalan teknis yuridis tersebut.

Dalam perspektif kebijakan, Presiden Joko Widodo telah menempatkan pemberantasan Tipikor sebagai salah satu agenda prioritas pembangunan. Hal itu tampak dari butir keempat Nawacita yang menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.²⁷ Kebijakan tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan

²⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 122; Tambahan Lembaran Negara Republik Nomor 5164.

²⁶ Suhartoyo, *Argumen Pembalikan Beban Pembuktian*, Rajawali Press, Depok, 2019, hal. 8.

²⁷ Kompas.com, “Nawa Cita’, 9 Agenda Prioritas Jokowi-JK,” <https://nasional.kompas.com/read/2014/05/21/0754454/.Nawa.Cita.9.Agenda.Prioritas.Jokowi-JK>, diakses tanggal 26 Oktober 2022, Pukul 22.03 WIB.

Pemberantasan Korupsi²⁸ (Inpres No. 7 Tahun 2015). Adapun substansi Instruksi Presiden tersebut pada pokoknya berisi arahan bagi setiap Kementerian dan Lembaga untuk:

- 1) Melaksanakan aksi pencegahan dan pemberantasan Tipikor;
- 2) Berkoordinasi dengan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Menteri PPN/BAPPENAS);²⁹
- 3) Berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri (Mendagri), serta didukung oleh Menteri PPN/BAPPENAS;³⁰
- 4) Mempublikasikan laporan pencapaian pelaksanaan Inpres No. 7 Tahun 2015 secara berkala; dan
- 5) Melakukan beberapa arahan lain, sebagai berikut:
 - a. Bagi Menteri PPN/BAPPENAS:
 - i. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan aksi pencegahan dan pemberantasan Tipikor Kementerian/Lembaga secara berkala;
 - ii. Melakukan analisis, koordinasi, dan fasilitasi untuk mengurai masalah dalam pelaksanaan aksi pencegahan dan pemberantasan Tipikor dengan didukung oleh Kepala Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP); dan

²⁸ Upaya serupa juga pernah dilakukan oleh Presiden dari periode sebelumnya apabila melihat pada Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2011 dan Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2012.

²⁹ Berlaku bagi semua Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian.

³⁰ Berlaku bagi semua Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten atau Kota.

- iii. Menyampaikan laporan pelaksanaan aksi pencegahan dan pemberantasan Tipikor secara berkala dan mempublikasikannya kepada masyarakat.
- b. Bagi Mendagri, untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap aksi pencegahan dan pemberantasan Tipikor Pemerintah Daerah (Pemda) secara berkala dengan didukung oleh Menteri PPN/BAPPENAS; dan
- c. Bagi Pemerintah Daerah, untuk berkoordinasi dengan Mendagri apabila memiliki inisiatif aksi pencegahan dan pemberantasan Tipikor di luar Inpres No. 7 Tahun 2015.

Upaya pengembalian kerugian negara akibat Tipikor merupakan salah satu upaya untuk mendukung Pemerintah dalam mewujudkan pembangunan nasional. Ini berarti, tidak hanya implementasi UU Tipikor tetapi juga berbagai kebijakan sebagaimana diatur dalam Inpres No. 7 Tahun 2015. Secara khusus, perlu pula ditegaskan bahwa pelaksanaan penegakan hukum tidak dapat hanya didasarkan pada pembuktian perbuatan Tersangka dan mengambil aset terkait Tipikor yang dilakukan. Lebih dari itu, penyitaan aset perlu dioptimalkan agar implementasinya dapat melewati keterbatasan jangkauan UU No. 8 Tahun 2010 yang timbul akibat ketentuan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana³¹ (KUHP)³².

³¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209.

³² Ketentuan Pasal 39 KUHP berbunyi: "(1) Yang dapat dikenakan penyitaan adalah : a. benda atau tagihan tersangka atau terdakwa yang seluruh atau sebagian diduga diperoleh dari tindakan pidana atau sebagai hasil dari tindak pidana; dan yang telah dipergunakan secara langsung untuk melakukan tindak pidana atau untuk mempersiapkannya; c. benda yang dipergunakan untuk menghalang-halangi penyidikan tindak pidana; d. benda yang khusus dibuat atau diperuntukkan melakukan tindak pidana; e. benda lain yang mempunyai hubungan langsung dengan tindak pidana

Sebagaimana telah disinggung di atas, bahwa pengembalian kerugian keuangan negara saat ini tidak sebanding dengan nilai kerugian yang timbul akibat korupsi. Kondisi itu menunjukkan bahwa kebijakan hukum pidana saat ini dirasakan masih belum efektif untuk mendukung terwujudnya kehidupan bangsa dan negara yang lebih baik pada masa mendatang. Terkait hal ini, Mahkamah Konstitusi (MK) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi³³ sebagaimana telah diubah beberapa kali³⁴, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi³⁵ (UU MK) menerbitkan Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016. Melalui putusan tersebut, MK menyatakan bahwa penegakan hukum terhadap Tipikor harus didasarkan pada adanya kerugian keuangan negara yang nyata (*actual loss*).

Untuk memperoleh kerugian keuangan negara yang nyata, dibutuhkan penetapan dari institusi yang berwenang. Oleh karena itu, Penyidik seharusnya dapat memiliki wewenang untuk menyita aset lain milik Tersangka guna diperhitungkan sebagai pengembalian kerugian negara. Lahirnya Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016 sangat memungkinkan bagi Pelaku Tipikor berkewajiban untuk

yang dilakukan. (2) Benda yang berada dalam sitaan karena perkara perdata' atau karena pailit dapat juga disita untuk kepentingan penyidikan, penuntutan dan mengadili perkara pidana, sepanjang memenuhi ketentuan ayat (1)."

³³ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

³⁴ Sebelumnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226) dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5456).

³⁵ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554.

mengembalikan kerugian keuangan negara sebesar nilai yang dikorupsi. Penyitaan yang dilakukan oleh Penyidik tidak lagi hanya bertujuan untuk menyita hasil Tindak Pidana Korupsi atau pembuktian terjadinya suatu tindak pidana saja, melainkan juga untuk mengembalikan kerugian keuangan negara yang ada (*value based system*).³⁶ Pengembalian kerugian keuangan negara sebagai akibat Tindak Pidana Korupsi, harus benar-benar menjadi beban dan tanggungjawab seluruh Aparat Penegak Hukum, salah satunya adalah Penyidik Polri.

Tindakan yang dilakukan oleh Penyidik untuk dapat mengembalikan kerugian keuangan negara akibat Tipikor oleh Tersangka adalah dalam proses penyidikan melakukan penyitaan aset milik Tersangka, baik aset yang berhubungan dengan Tipikor maupun aset lainnya milik Tersangka. Dalam prosesnya, Penyidik harus melakukan tahapan-tahapan hingga suatu aset atau harta kekayaan milik Tersangka dapat disita. Aset-aset yang disita bersama dengan Berkas Perkara Tersangka tersebut selanjutnya diserahkan kepada Jaksa Penuntut Umum dan berlanjut ke meja persidangan yang kemudian akan diputuskan oleh Hakim atas terbuktinya tindak pidana korupsi yang terjadi dan adanya pembuktian kerugian keuangan negara yang harus dikembalikan oleh Tersangka (dalam persidangan disebut Terdakwa). Pola yang dilakukan oleh Penyidik dalam menyita aset tersebut hingga maju ke meja persidangan diawali dengan penyitaan aset yang berhubungan dengan Tipikor yang terjadi. Dasar penyitaannya menggunakan pola *property based system*, yang kemudian bergeser menjadi *Value Based system*, yang memperhitungkan nilainya, dengan pertimbangan untuk kepentingan pengembalian kerugian negara. Penyitaan

³⁶ Agustinus Herimulyanto, *Sita Berbasis Nilai Pengembalian Aset Tindak Pidana Korupsi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2019, hal. 209.

aset dengan pola *value based system* memungkinkan penilaian manfaat atau keuntungan yang diperoleh dari kejahatan dan melakukan penghitungan nilai aset yang disita setara dengan nilai kerugian negara yang ada. Adapun penyitaan aset lain milik tersangka dimaksudkan sebagai pengganti properti nilai kerugian yang ada (*substitute value*).

Secara normative, dengan dimilikinya wewenang Penyidik untuk menyita aset lain milik Tersangka Tipikor dengan menggunakan *Value Based System*, maka diharapkan akan mampu mengembalikan kerugian keuangan negara secara maksimal serta mendukung pengungkapan kasus Tipikor secara lebih optimal. Selain itu, juga dapat memperluas jenis aset yang dapat disita, implementasinya juga dapat meningkatkan kesediaan Tersangka untuk bersikap jujur dan mengungkap adanya keterlibatan Pelaku lain yang turut serta terlibat dalam Tindak Pidana Korupsi. Hal tersebut dapat dipahami, karena keengganan Tersangka untuk mengungkap pelaku lainnya atau orang lain yang turut melakukan bahkan menikmati hasil korupsi tersebut, akan berakibat pada semakin banyaknya aset milik Tersangka yang disita oleh Penyidik sebagai *substitute value*. Seorang pelaku terpaksa menanggung biaya (*cost*) yang seharusnya tidak ditanggung karena adanya keterlibatan Tersangka lain dalam melakukan tindak pidana. Hal tersebut juga membawa dampak efek jera yang dihasilkan dalam proses penegakan hukum yang dilakukan.

Perlu ditegaskan bahwa adanya kewenangan Penyidik untuk menyita aset lain Tersangka tidak bertujuan untuk menegasikan penggunaan UU No. 8 Tahun 2010. Sebaliknya, kebijakan seperti itu justru memperkuat implementasinya sehingga hukum dapat berdampak tidak hanya pada pembangunan nasional, melainkan juga pada pola pikir masyarakat. Konsep kerugian negara dapat mengalami perluasan

makna substansial, sehingga penegakan hukum tipikor dapat mengakomodir konsep kerugian perekonomian negara sebagai kelanjutan dari kerugian keuangan negara.

Perlu dicatat bahwa buruknya posisi Indonesia dalam hasil survei CPI tahun 2020 menunjukkan bahwa pemberantasan Tipikor perlu dikuatkan dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aksi pencegahan dan pemberantasan korupsi perlu didukung guna mencegah dampak tipikor terhadap stabilitas keamanan Negara dan masyarakat³⁷. Wewenang Penyidik POLRI dalam melakukan penyitaan aset Tersangka untuk mengembalikan kerugian negara perlu ditambah yaitu wewenang menyita aset lain milik Tersangka untuk pengembalian kerugian keuangan negara akibat Tipikor. Namun dikarenakan regulasi saat ini belum memungkinkan hal tersebut dilaksanakan, maka dengan mendasarkan pada uraian di atas, perlu dilakukan kajian secara utuh dan mendalam dalam bentuk penelitian disertasi dengan judul **“Kewenangan Penyidik POLRI Melakukan Penyitaan Aset Lain Tersangka Berbasis *Value Based System* Dalam Tindak Pidana Korupsi.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, disertasi ini memiliki tiga rumusan masalah yang meliputi:

- 1) Bagaimana pengaturan mengenai kewenangan Penyidik POLRI dalam menyita aset Tersangka Tipikor untuk mengembalikan kerugian keuangan negara?

³⁷ Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara: Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara dan Pidana Khusus Korupsi*, Setara Press, Malang, 2015, hal. 2.

- 2) Bagaimana pelaksanaan kewenangan Penyidik POLRI dalam menyita aset lain milik Tersangka Tipikor untuk mengembalikan kerugian keuangan negara?
- 3) Bagaimana konsepsi pengaturan yang ideal mengenai kewenangan Penyidik POLRI dalam menyita aset lain milik tersangka Tipikor dalam pembaharuan hukum pidana ?

1.3 Tujuan Penelitian

Dengan latar belakang permasalahan dan rumusan masalah di atas, dapat disampaikan tujuan penelitian disertasi ini sebagai berikut:

- 1) Menelusuri dan menganalisis norma hukum mengenai wewenang Penyidik POLRI dalam menyita aset Tersangka Tipikor untuk mengembalikan kerugian keuangan negara;
- 2) Mengkaji implementasi pengaturan mengenai wewenang Penyidik POLRI dalam menyita aset lain milik Tersangka Tipikor untuk mengembalikan kerugian keuangan negara;
- 3) Mengkaji dan menemukan konsepsi pengaturan yang ideal mengenai kewenangan Penyidik POLRI dalam menyita aset lain milik tersangka tipikor dalam pembaharuan hukum pidana.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian hukum ini diharapkan dapat berkontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya terkait dengan hukum pidana, penegakan hukum, dan wewenang

Penyidik dalam melakukan penyitaan aset lain Tersangka Tipikor. Disertasi ini diharapkan dapat menjadi tambahan bahan pertimbangan dan acuan dalam:

- 1) Pelaksanaan penelitian hukum lanjutan;
- 2) Pengetahuan komunitas hukum, khususnya:
 - a. Mahasiswa;
 - b. Praktisi, khususnya aparat penegak hukum (APH); dan
 - c. Akademisi
- 3) Bahan pemikiran teoritik dalam merumuskan kebijakan pembangunan hukum nasional, khususnya terkait dengan pembaharuan hukum pidana untuk mewujudkan sistem penegakan hukum Tipikor yang efektif dan efisien di Indonesia.

1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian hukum ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat, diantaranya:

- 1) Bahan masukan dan pertimbangan untuk menyempurnakan regulasi terkait pemberantasan Tipikor, khususnya terkait dengan wewenang Penyidik untuk melakukan penyitaan aset lain milik Tersangka. Hal tersebut penting dilakukan untuk mengoptimalkan pengembalian kerugian keuangan negara yang timbul akibat maraknya Tipikor di Indonesia;
- 2) Bahan masukan bagi peningkatan efektivitas implementasi pemberantasan Tipikor berdasarkan kerugian keuangan negara yang dapat dikembalikan melalui penerapan *Value Based System*. Lebih dari itu, diharapkan hasil

penelitian ini dapat mendorong dilaksanakannya model penegakan hukum yang lebih efektif dalam mendukung pemberantasan Tipikor di masyarakat.

1.5 Originalitas/Keaslian Penulisan

Disertasi ini membahas tentang kewenangan Penyidik POLRI dalam melakukan penyitaan aset lain Tersangka berbasis *value based system* dalam Tipikor berdasarkan beberapa rumusan masalah yang meliputi:

- 1) Pengaturan mengenai wewenang Penyidik POLRI dalam melakukan penyitaan aset Tersangka;
- 2) Implementasi wewenang Penyidik POLRI dalam menyita aset lain Tersangka untuk mengembalikan kerugian keuangan negara; dan
- 3) Pengaturan wewenang Penyidik POLRI yang ideal dalam menyita aset lain milik Tersangka untuk mengembalikan kerugian keuangan negara melalui penerapan *Value Based System*.

Harus diakui, penelitian hukum mengenai pengembalian kerugian keuangan negara yang timbul akibat tindak pidana bukan merupakan hal baru di Indonesia. Telah banyak kajian berbentuk disertasi yang ditulis mengenai hal tersebut, diantaranya dari hasil penelusuran kepustakaan, internet, dan sumber-sumber lain dapat ditemukan beberapa diantaranya:

- 1) Disertasi yang ditulis oleh Wagiman dari Universitas Sebelas Maret pada tahun 2015 yang berjudul "*Implementasi Pembuktian Terbalik Terhadap Tindak Pidana Pencucian Uang Dalam Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara*".

Disertasi ini membahas tentang implementasi sistem pembuktian terbalik yang belum optimal dalam mendukung pemberantasan tipikor dan TPPU sehingga pengembangan perlu dilakukan dengan cara:

- a. Menerapkan pendapat *follow the money* yang menempatkan harta kekayaan Terdakwa sebagai obyek TPPU;
- b. Mengoptimalkan peran Hakim dengan:
 - i. Meningkatkan profesionalisme Hakim dalam menjalankan tugas;
 - ii. Menjatuhkan putusan yang bersifat visioner dalam menangani perkara TPPU; dan
 - iii. Menerapkan konsep pelaku sebagai bukti pendukung (*circumstantial evidence*) dalam penanganan perkara

Substansi penelitian tersebut berbeda dengan disertasi yang disusun oleh Peneliti, yang membahas tentang wewenang Penyidik POLRI dalam melakukan penyitaan aset lain milik Tersangka berbasis *Value Based System* dalam Tindak Pidana Korupsi.

- 2) Disertasi yang disusun oleh Jamin Ginting dari Universitas Pelita Harapan Jakarta pada tahun 2010 yang berjudul "*Disharmoni Peran Lembaga-Lembaga Negara Mengakibatkan Macetnya Pengembalian Aset Tindak Pidana Korupsi di Indonesia (Assets Recovery in Indonesia)*"

Penelitian hukum ini membahas tentang tidak optimalnya pengembalian aset hasil tipikor karena adanya disharmoni antara lembaga-lembaga negara yang terlibat dalam penegakan hukum. Oleh karena itu, harmonisasi perlu dilakukan, khususnya terhadap POLRI, Kejaksaan dan Komisi

Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan mengalihkan kewenangan *central authority*. Hal tersebut bertujuan untuk memotong rantai birokrasi yang ada guna mempercepat proses penanganan tipikor dan mengoptimalkan proses pengembalian aset negara.

Fokus bahasan tersebut berbeda dengan disertasi karya peneliti. Sebab, disertasi yang berjudul “Kewenangan Penyidik Polri Dalam Penyitaan Aset Lain Berbasis *Value Based System* Dalam Tipikor” membahas tentang wewenang Penyidik POLRI dalam menyita aset lain milik Tersangka sebagai pengganti kerugian keuangan negara. Artinya, bukan membahas hubungan antar lembaga penegak hukum yang terlibat dalam pemberantasan tipikor. Perbedaan lain juga tampak dari fokus bahasannya, yaitu pada pengembalian aset hasil tipikor, bukan penyitaan aset lain Tersangka.

- 3) Disertasi tulisan Muhammad Yusuf dari Universitas Padjajaran pada tahun 2012 yang berjudul “*Perampasan Aset tanpa Tuntutan Pidana: Solusi Pemberantasan Korupsi di Indonesia*”;

Secara substansi, analisis yang dilakukan oleh Muhammad Yusuf ini membahas tentang belum optimalnya upaya pengembalian kerugian keuangan Negara sehingga kebijakan hukum berupa perampasan aset tanpa melalui tuntutan pidana perlu dirumuskan. Hal tersebut selaras dengan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Anti Korupsi Tahun 2003. Namun, arah pembahasan yang dilakukan belum mengakomodir konsep penyitaan terhadap aset lain Tersangka tipikor. Topik tersebut berbeda dengan disertasi yang disusun oleh peneliti, mengingat substansinya adalah

tentang wewenang Penyidik POLRI dalam melakukan penyitaan aset lain milik Tersangka Tipikor sebagai bagian dari proses penegakan hukum.

- 4) Disertasi karya Rihantoro Bayu Aji dari Universitas 17 Agustus 1945 pada tahun 2017 yang berjudul “*Prinsip Perampasan Aset Koruptor Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia.*”³⁸

Disertasi karya Rihantoro Bayu Aji ini juga membahas tentang perampasan aset pelaku Tipikor. Namun, substansinya menyangkut tentang prinsip perampasan aset berdasarkan UU No. 8 Tahun 2010. Dengan kata lain, bukan membahas tentang wewenang Penyidik POLRI dalam melakukan penyitaan aset lain berbasis *Value Based System* dalam Tipikor. Selain itu, teori hukum yang digunakan oleh Rihantoro juga berbeda karena menggunakan teori kepastian hukum, teori keadilan, teori pertanggungjawaban pidana, dan teori *Conditio Sine Quanon*.

1.6 Sistematika Penulisan

Disertasi ini disusun secara sistematis dalam lima bab dengan topik pembahasan sebagai berikut:

1) Bab I: Pendahuluan

Sebagai bagian awal disertasi, bab ini menjelaskan latar belakang masalah yang mendasari dilakukannya penelitian. Uraian tersebut kemudian

³⁸ Lihat Rihantoro Bayu Aji, “Prinsip Perampasan Aset Koruptor Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia,” *Disertasi*, Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 2017.

dilanjutkan dengan penentuan tiga rumusan masalah terkait wewenang Penyidik dalam melakukan penyitaan aset Tersangka guna pengembalian kerugian keuangan negara. Bab ini juga menjelaskan tujuan penelitian, manfaat, dan keaslian penelitian hukum yang dilakukan.

2) Bab II: Tinjauan Pustaka

Bab ini secara substansi terdiri dari landasan teori dan landasan konseptual yang digunakan sebagai pisau analisis dalam menjawab rumusan masalah. Landasan teori pada bab ini mengulas beberapa teori hukum yang terdiri dari teori negara kesejahteraan, teori pemidanaan, dan teori hukum progresif. Sementara itu, landasan konseptual berisi uraian terhadap berbagai konsep, definisi dan berbagai istilah yang digunakan untuk melakukan pembahasan dan analisis terhadap rumusan masalah.

3) Bab III: Metodologi Penelitian

Materi Bab ini secara spesifik menjelaskan mengenai metode penelitian yang digunakan beserta cara-cara pelaksanaannya sehingga hasil analisis dapat dipertanggungjawabkan.

4) Bab IV: Pembahasan dan Analisa

Bab ini menganalisa pokok-pokok permasalahan sebagaimana diuraikan dalam rumusan masalah secara sistematis dan kritis berdasarkan teori-teori hukum yang telah dipilih dan metodologi penelitian yang telah ditentukan sebelumnya. Bab IV merupakan esensi disertasi yang mencakup kajian yuridis normatif, yuridis empiris, dan gagasan *ius constituendum* untuk mewujudkan pengaturan wewenang Penyidik Polri yang ideal dalam

menyita aset lain milik Tersangka dalam Tindak Pidana Korupsi (melalui penerapan *Value Based System*).

5) Bab V: Penutup

Sebagai bagian akhir disertasi, Bab ini terdiri dari dua bagian. Pertama, pokok-pokok kesimpulan berdasarkan hasil temuan penelitian. Kedua, saran yang dapat diberikan untuk menjawab berbagai persoalan terkait wewenang Penyidik POLRI dalam melakukan penyitaan aset lain berbasis *Value Based System* Dalam Tindak Pidana Korupsi.

