

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana yang diamanatkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).¹ Sehingga diharapkan kepentingan-kepentingan yang satu dengan yang lain tidak saling berlawanan. Untuk mencapai ini dapat dilakukan dengan membatasi dan melindungi kepentingan tersebut.² Dengan demikian hukum merupakan suatu hal yang penting dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pemerintah Indonesia saat ini, dalam rangka mewujudkan supremasi hukum telah meletakkan landasan kebijakan yang kuat dalam usaha memerangi tindak pidana korupsi. Bahkan kebijakan tersebut tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Antara lain dalam ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, Nepotisme, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 17.

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Persada Media Grup, 2008, hlm. 36.

tentang Kejaksaan Republik Indonesia serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Perkembangan pemberantasan korupsi saat ini telah difokuskan pada tiga isu pokok, yaitu pencegahan, pemberantasan, dan pengembalian aset hasil korupsi (*asset recovery*).³ Hal ini menunjukkan bahwa upaya pemberantasan korupsi tidak hanya terletak pada upaya pencegahan serta pemberantasan dalam hal pemidanaan pelaku saja tetapi juga meliputi upaya pengembalian kerugian negara tersebut dimaksudkan agar kerugian negara yang timbul dapat ditutupi oleh pengembalian dari hasil korupsi itu sehingga tidak memberikan dampak yang lebih buruk.

Pengembalian kerugian dari hasil tindak pidana korupsi akan membuat pelaku tidak dapat menikmati hasil perbuatannya. Hal ini dapat dilakukan dengan merampas barang-barang tertentu yang diperoleh atau dihasilkan dalam suatu tindak pidana sebagai pidana tambahan selain pidana pokok seperti penjara dan denda yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), seperti yang terdapat dalam Pasal 39 KUHP:⁴

1. Barang-barang kepunyaan terpidana yang diperoleh dari kejahatan atau yang sengaja dipergunakan untuk melakukan kejahatan, dapat dirampas.
2. Dalam hal pemidanaan karena kejahatan yang tidak dilakukan dengan sengaja atau karena pelanggaran, dapat dijatuhkan putusan perampasan berdasarkan hal-hal yang ditentukan dalam Undang-Undang.
3. Perampasan dapat dilakukan terhadap orang yang bersalah yang diserahkan kepada pemerintah, tetapi hanya atas barang-barang yang telah disita.

³ Sultan, "Analisis Yuridis Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi", Skripsi pada Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, (Makassar: UNHAS, 2016), hlm. 3.

⁴ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana, UU No. 1 Tahun 1946, Pasal 39.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTKP) telah menyebutkan mengenai pengembalian kerugian keuangan negara dalam Pasal 18 ayat (1):

Selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam KUHP, sebagai pidana tambahan adalah:

- 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 di mana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula 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 1 (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.

Merujuk pada Pasal 18 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jika terpidana tidak membayar uang pengganti dalam waktu yang telah ditentukan oleh hakim yaitu sebulan setelah putusan hakim telah berkekuatan hukum tetap, harta benda yang dimiliki dapat disita dan dilelang untuk menutupi uang pengganti. Selanjutnya jika terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi lama pidana pokoknya.

Fakta hukum terkait penerapan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap pelaku tindak pidana korupsi berdasarkan beberapa Putusan Pengadilan sebagai berikut:

1. Putusan Perkara Nomor 14/Pid.Sus-TPK/2020/PN Mdn

Majelis Hakim menjatuhkan pidana terhadap Terdakwa Anang Anggoro oleh karena itu dengan pidana penjara selama 8 (delapan) tahun dan denda sebesar Rp. 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar maka diganti dengan pidana kurungan selama 4 (empat) bulan, dan menghukum Terdakwa Anang Anggoro membayar uang pengganti sebesar Rp.1.512.872.000,00 (satu milyar lima ratus dua belas juta delapan ratus tujuh puluh dua ribu rupiah) dan apabila dalam jangka waktu 1 (satu) bulan setelah putusan terhadap perkara ini mempunyai kekuatan hukum tetap Terdakwa tidak membayar uang pengganti tersebut, maka harta benda Terdakwa disita dan dilelang untuk membayar uang pengganti tersebut dan apabila harta benda Terdakwa tidak mencukupi untuk membayar uang pengganti tersebut maka diganti dengan pidana penjara selama 2 (dua) tahun.

2. Putusan Perkara Nomor 26/Pid.Sus-TPK/2021/PN.Mdn

Majelis Hakim menjatuhkan pidana penjara terhadap Terdakwa selama 5 (lima) tahun dan denda sebesar Rp. 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah) dengan ketentuan apabila tidak dibayar maka diganti dengan pidana kurungan selama 4 (empat) bulan dan menghukum Terdakwa membayar uang pengganti sebesar Rp.967.274.848,54 (sembilan ratus enam puluh tujuh juta dua ratus tujuh puluh empat ribu delapan ratus empat puluh delapan koma lima puluh empat rupiah) dan apabila dalam jangka waktu 1 (satu) bulan setelah putusan terhadap perkara ini mempunyai kekuatan hukum tetap Terdakwa tidak membayar uang pengganti tersebut, maka harta benda Terdakwa disita oleh Jaksa dan dilelang untuk membayar uang pengganti tersebut dan apabila harta

benda Terdakwa tidak mencukupi untuk membayar uang pengganti tersebut maka diganti dengan pidana penjara selama 3 (tiga) tahun dan 6 (enam) bulan.

3. Putusan Perkara Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2021/PN Mdn

Majelis Hakim menjatuhkan pidana terhadap Terdakwa Fransiskus Valentino dengan pidana penjara selama 4 (empat) tahun dan denda sebesar Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) subsidair selama 3 (tiga) bulan kurungan dan menetapkan agar Terdakwa Fransiskus Valentino membayar uang pengganti sebesar Rp. 55.689.500,00 (lima puluh lima juta enam ratus delapan puluh sembilan ribu lima ratus rupiah) dikurangi dengan uang yang telah dikembalikan oleh terdakwa kepada Negara melalui Kejaksaan Negeri Pancurbatu sebesar Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah), sehingga nilai perhitungan uang pengganti yang telah dibayar dari jumlah seharusnya masih memiliki sisa/kurang bayar sebesar Rp. 50.689.500,00 (lima puluh juta enam ratus delapan puluh sembilan ribu lima ratus rupiah).

Setiap eksekusi putusan berada di tangan jaksa penuntut umum kewenangan, juga pada pidana uang pengganti, Untuk melakukan eksekusi, kejaksaan mengeluarkan surat perintah pelaksanaan putusan pengadilan. Selain melaksanakan perintah sebagaimana tersebut dalam putusan berkaitan pidana penjara, kurungan, pidana denda, barang bukti dan biaya perkara, kejaksaan juga melaksanakan putusan yang amarnya berisi pidana tambahan uang pengganti. Khususnya terhadap pidana membayar uang pengganti, tidak dibayarnya uang pengganti dapat dipidana. Kejaksaan yang melaksanakan eksekusi tidak akan langsung membuat berita acara pelaksanaan pidana pembayaran uang pengganti sebagai tambahan dengan subsider hukuman penjara terhadap terdakwa/terpidana yang lebih memilih dihukum penjara untuk mengganti atas uang pengganti. yang menetapkan jikalau jangka waktu satu bulan terdakwa tak melunasi uang pengganti maka dari itu harta bendanya dilelang dan disita oleh kejaksaan.

Permasalahan hukum yang dikaji penulis mengenai salah satu kendala dalam pengembalian kerugian keuangan negara terkait menentukan besarnya kerugian negara yang selalu menjadi perdebatan antara berbagai pihak, misalnya antara terdakwa dan pembelanya, dengan jaksa penuntut umum. Untuk menentukan hal tersebut, selama ini jaksa banyak dibantu ahli dari BPK atau BPKP, atau ahli lain yang ditunjuk. Namun demikian metode penghitungan kerugian keuangan negara bervariasi. Hal ini, dikarenakan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan sebelumnya belum mengatur mengenai metode atau cara yang baku yang diatur dalam undang-undang yang khusus sehingga memberikan kepastian hukum dalam perhitungan seberapa besar kerugian keuangan negara yang harus dibayarkan.

Pengaturan besarnya pengembalian kerugian keuangan negara ini, beberapa ahli hukum berbeda pandangan seperti pendapat Theodorus M. Tuanakota yang menyatakan metode penghitungan kerugian keuangan negara sebaiknya dibakukan atau distandardisasi, sehingga ada kepastian mengenai metode atau pola penghitungannya.⁵ Sedangkan pendapat dari HM yang merupakan pensiun BPK menyatakan bahwa metode penghitungan kerugian negara tidak dapat dibakukan, karena: Pertama, ruang lingkup kerugian keuangan negara sama luasnya dengan lingkup keuangan negara itu sendiri. Kedua, sampai saat ini belum ada peraturan yang mengatur metode baku untuk menghitung kerugian keuangan negara.⁶

Penelitian tesis dilakukan tidak terlepas dari hasil penelitian-penelitian terdahulu yang pernah dilakukan sebagai bahan perbandingan dan kajian. Adapun hasil-hasil penelitian yang dijadikan perbandingan dengan penelitian penulis, yaitu Mahasiswa Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia yang bernama Muammar dengan judul tesis “Pengembalian Kerugian Keuangan Negara oleh

⁵ Emerson Yuntho, dkk, “Hasil Penelitian Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi”, *Policy Paper Indonesian Corruption Watch*, 2014, hlm. 33.

⁶ *Ibid.*

Pejabat Administrasi Negara Sebelum Penyidikan”, pada tahun 2016. Adapun rumusan masalah dalam tesis ini, mengenai:

1. Bagaimana pengaturan bagi pejabat administrasi negara yang melakukan pengembalian kerugian keuangan negara sebelum dilakukan penyidikan?
2. Apa akibat hukum pengembalian kerugian negara yang tidak memiliki implikasi pidana oleh pejabat administrasi negara sebelum dilakukan penyidikan?

Hasil penelitian dalam tesis ini, menjelaskan bahwa penyidikannya tidak bisa dilanjutkan kepada ranah hukum pidana, akan tetapi cukup dengan langkah atau upaya administrasi. Yang mana dapat diselesaikan secara internal oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintahan (APIP) yang telah memiliki mekanisme tersendiri secara internal. Oleh karenanya ini merupakan bagian dari pada restorative justice yang dilakukan oleh penegak hukum. Akibat hukumnya, dengan upaya administrasi yang diselesaikan secara internal pemerintahan yang terkait.

Berdasarkan uraian di atas, pelaksanaan pengembalian kerugian keuangan negara yang merupakan salah satu bagian dari upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi pengaturannya masih belum memberikan kepastian hukum dalam hal penentuan besarnya kerugian keuangan negara yang harus dibayarkan kepada Negara, Sehingga, penulis tertarik untuk mengkaji dalam tesis yang berjudul **“REKONSTRUKSI PASAL 18 UU PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI TERKAIT PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI.”**

1.2. Identifikasi dan Rumusan Masalah

1.2.1. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah dalam penelitian tesis ini, menjelaskan bahwa:

1. Tindakan korupsi yang menimbulkan kerugian keuangan Negara merupakan salah satu tindak pidana yang memiliki hukuman yang paling berat di antara jenis tindakan korupsi yang lain, hal ini tentunya sejalan dengan fungsi dari keuangan Negara adalah untuk membiayai kegiatan Negara yang tujuannya adalah untuk mensejahterahkan rakyat, selain itu salah satu sumber keuangan Negara adalah dari kontribusi pajak dari rakyat.
2. Mengenai penghitungan dan pembuktian adanya kerugian keuangan Negara sangatlah penting, selain untuk menjerat pelaku korupsi juga untuk mengembalikan kerugian yang telah disebabkan oleh tindakan korupsi tersebut ke kas Negara.
3. Penghitungan kerugian keuangan Negara menjadi dasar bagi jaksa dalam dakwaanya untuk menghitung seberapa besar Kerugian Keuangan Negara yang dirugikan akibat perbuatan terdakwa dalam perkara tindak pidana korupsi. Begitu pula bagi hakim dalam menentukan besarnya kerugian Negara yang harus dikembalikan oleh terdakwa.

1.2.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, rumusan masalah yang dibahas mengenai:

1. Apa kendala yang dihadapi dalam pengembalian kerugian keuangan negara berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi?
2. Bagaimana cara pengembalian kerugian keuangan negara yang sesuai dengan maksud dan tujuan penegak hukum dalam tindak pidana korupsi?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam tesis ini, antara lain:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi dalam pengembalian kerugian keuangan negara berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis cara pengembalian kerugian keuangan negara yang sesuai dengan maksud dan tujuan penegak hukum dalam tindak pidana korupsi.

1.3.2. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dalam tesis ini akan diuraikan mengenai manfaat teoritis dan praktis, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi hukum pidana, khususnya pidana korupsi kaitannya dengan pengaturan pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi:

- a. Mahasiswa sebagai persyaratan dalam memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum di Universitas Bhayangkara.
- b. Para pembentuk Undang-Undang sebagai saran dalam membentuk Undang-Undang agar tidak terjadi kekosongan hukum terkait dengan penghitungan pengembalian kerugian Negara.
- c. Aparat penegak hukum khususnya Jaksa Penuntut Hukum terkait dengan kewenangan membuat tuntutan untuk menghitung kerugian keuangan Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- a. Masyarakat sebagai pengetahuan tambahan.

1.4. Kerangka Teori, Kerangka Konseptual, Kerangka Pemikiran

1.4.1. Kerangka Teori

Berikut ini adalah teori yang digunakan sebagai pedoman dalam pembuatan penelitian tesis ini, yaitu:

1. *Grand Theory*, Teori Negara Hukum

Konsekuensi dianutnya konsep negara hukum, maka dalam setiap negara hukum apapun tipe yang dianutnya, hukum harus menjadi dasar bagi setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya, hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, sedangkan dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap berdaulat di atas segala-galanya yang kemudian melahirkan sistem demokrasi. Prinsip negara hukum mengutamakan norma yang dicerminkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan prinsip demokrasi mengutamakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁷

Di dalam negara hukum, penggunaan wewenang atau kekuasaan oleh penguasa negara dan/atau penguasa pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari pembatasan yang telah ditetapkan dalam hukum, sebab penggunaan wewenang bertolak dari konsep pembagian kekuasaan yang merupakan ciri atau karakter negara hukum. Secara konvensional, konsep negara hukum selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang harus didasarkan atas hukum dan konstitusi, adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan negara ke dalam fungsi yang berbeda-beda.

Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi

⁷ Jimly Asshiddiqie, Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok Pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam Rangka Perubahan Undang Undang Dasar 1945, Makalah, Disampaikan Dalam Seminar hukum Nasional VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, 1999. hlm.146- 147

sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh *Lord Acton*: “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”. Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

2. *Middle Range Theory*, Teori Pidanaan

Teori Tujuan Pidanaan, ada 3 (tiga) golongan utama teori untuk membenarkan penjatuhan pidana, yaitu:⁸

a. Teori absolut atau pembalasan (*vergeldings theorien*)

Teori ini mengatakan bahwa pidana tidaklah bertujuan untuk yang praktis, seperti memperbaiki penjahat. Kejahatan itu sendirilah yang mengandung unsur-unsur untuk dijatuhkannya pidana. Pidana secara mutlak ada, karena dilakukan suatu kejahatan. Tidaklah perlu untuk memikirkan manfaat menjatuhkan pidana itu. Setiap kejahatan harus berakibat dijatuhkan pidana kepada pelanggar. Pidana merupakan tuntutan mutlak, bukan hanya sesuatu yang perlu dijatuhkan tetapi menjadi keharusan. Hakekat suatu pidana ialah pembalasan.

b. Teori relatif atau tujuan (*doel theorien*)

Teori ini mencari dasar hukum pidana dalam menyelenggarakan tertib masyarakat dan akibatnya yaitu tujuan untuk prevensi terjadinya kejahatan. Wujud pidana ini berbeda-beda: menakutkan, memperbaiki, atau

⁸ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2003), hlm. 25-27.

membinasakan. Prevensi umum menghendaki agar orang-orang pada umumnya tidak melakukan delik. Sedangkan prevensi khusus bertujuan untuk mencegah niat buruk pelaku (*dader*), mencegah pelanggar mengulangi perbuatannya, atau mencegah bakal pelanggar melaksanakan perbuatan jahat yang direncanakannya.

c. Teori gabungan (*werenigingstheorien*)

Ada yang menitikberatkan pembalasan, ada pula yang ingin agar unsur pembalasan dan prevensi seimbang. Teori ini sama-sama menitikberatkan unsur pembalasan dan pertahanan tata tertib masyarakat. Dapat dikatakan bahwa teori ini tidak saja hanya mempertimbangkan masa lalu (seperti yang terdapat dalam teori pembalasan), tetapi juga bersamaan mempertimbangkan masa datang (seperti yang dimaksudkan pada teori tujuan). Dengan demikian penjatuhan suatu pidana harus memberikan rasa kepuasan, baik bagi hakim maupun kepada penjahat itu sendiri di samping kepada masyarakat.

3. *Applied Theory*, Teori Kerugian

Mengenai keuangan negara tentu tidak bisa dipisahkan dalam proses pengendalian tindak pidana korupsi, konstruksi pemahaman yang harus diketahui terlebih dahulu adalah mengenai tentang unsur-unsur yang terdiri dari konsep keuangan negara, dan pemahaman tentang proses pengadilan tindak pidana korupsi.⁹

Kerugian keuangan negara dalam dimensi perundang-undangan disebutkan bahwa Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul.

⁹ Hernold Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara (Dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif)*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), hlm. 5.

Keuangan negara mencakup seluruh kekayaan negara termasuk uang dan sesuatu yang berharga. Dalam hubungannya dengan tindak pidana korupsi, yang harus dibuktikan adalah adanya kerugian keuangan negara yang mempunyai hubungan kausal dengan perbuatan terdakwa. Dalam praktik peradilan, kerugian keuangan negara dipahami dengan arti berkurangnya kekayaan negara atau bertambahnya kewajiban negara tanpa diimbangi prestasi yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum.

Ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Berdasarkan pengertian di atas, dapat dikemukakan unsur-unsur dari kerugian negara yaitu:¹⁰

- a. Kerugian negara merupakan berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/ atau nilai yang seharusnya.
- b. Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya, dengan demikian kerugian negara tersebut hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian.
- c. Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.

¹⁰ Efi laila kholis, *Pembayaran Uang Pengganti Dalam perkara Korupsi*, (Depok: Solusi Publishing, 2010), hlm. 63.

1.4.2. Kerangka Konseptual

Untuk mempermudah pemahaman dan mempersempit pembahasan serta menghindari terjadinya pembiasan makna, maka di dalam kerangka konseptual ini akan dijelaskan tentang:

- a. Pengaturan adalah proses, cara, perbuatan mengatur.¹¹
- b. Pengembalian adalah proses, cara, perbuatan mengembalikan; pemulangan; pemulihan.¹²
- c. Kerugian adalah suatu pendapatan yang tidak sampai pada modal yang dikeluarkan.¹³
- d. Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.¹⁴
- e. Kerugian Negara adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.¹⁵
- f. Tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi siapa yang melanggar larangan tersebut. Dapat juga dikatakan bahwa perbuatan pidana adalah perbuatan yang oleh suatu aturan hukum dilarang dan diancam pidana. Asal saja dari pada itu diingat bahwa larangan itu ditujukan kepada perbuatan (yaitu keadaan atau kejadian yang ditimbulkan

¹¹ KBBI online, Kamus Besar Bahasa Indonesia. [Online]. Tersedia di: <http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php>. Diakses pada tanggal 10 Oktober November 2021.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, Pasal 1 angka 1.

¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 Tahun 2004, Pasal 1 angka 22.

oleh kelakuan orang) sedangkan ancaman pidananya ditujukan kepada orang yang menimbulkan kejadian itu.¹⁶

- g. Korupsi adalah tindakan yang dapat dikategorikan sebagai korupsi adalah penyuapan, pemerasan, nepotisme, dan penyalahgunaan kepercayaan atau jabatan untuk kepentingan pribadi.¹⁷
- h. Putusan Hakim adalah pernyataan hakim yang diucapkan dalam sidang pengadilan terbuka, yang dapat berupa pemidanaan atau bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang.¹⁸
- i. Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga Negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara sebagaimana dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁹
- j. Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan adalah salah satu lembaga pengawas internal pemerintah yang memegang peranan penting dalam pengawasan keuangan dan pembangunan, terutama sejak Orde Baru.²⁰
- k. Pidana tambahan adalah pidana yang bersifat menambah pidana pokok yang dijatuhkan, tidaklah dapat berdiri sendiri kecuali dalam hal-hal tertentu dalam perampasan barang-barang tertentu. Pidana tambahan ini bersifat fakultatif artinya dapat dijatuhkan tetapi tidaklah harus.²¹
- l. Kepastian hukum adalah kepastian undang-undang atau peraturan, segala macam cara, metode dan lain sebagainya harus berdasarkan undang-undang atau hukum tertulis ditulis oleh lembaga yang berwenang, mempunyai

¹⁶ Moeljanto, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hlm. 5.

¹⁷ Farid R. Faqih, "Mendulang Rente di Lingkar Istana", *Jurnal Ilmu Soisal Transformatif*, Wacana Korupsi Sengketa antara Negara dan Modal, Edisi 14, tahun III, 2002, hlm. 117.

¹⁸ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, UU No. 8 Tahun 1981, Pasal 1 angka 11.

¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Badan Pemeriksa Keuangan*, UU No. 15 Tahun 2006, Pasal 1 angka 1.

²⁰ Ani Mardatila, "BPKP adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Ini Tugasnya", terdapat disitus <https://www.merdeka.com/sumut/bpkp-adalah-badan-pengawasan-keuangan-dan-pembangunan-ini-tugasnya-kl.html>, diakses pada tanggal 10 Oktober 2021.

²¹ Tolib Setiady, *Hukum Penistensier*, (Jakarta: Alfabeta, 2010), hlm. 104.

sanksi yang tegas, sah dengan sendirinya ditandai dengan diumumkannya di Lembaga Negara.²²

- m. Hukum pembangunan adalah hukum diperlukan bagi proses perubahan termasuk perubahan yang cepat yang biasanya diharapkan masyarakat yang sedang membangun, apabila perubahan itu hendak dilakukan dengan teratur dan tertib.²³



²² Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*

²³ Sonny Keraf, *Op. Cit.*

1.4.3. Kerangka Pemikiran



1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Metode Pendekatan

Penelitian dengan jenis yuridis normatif pada hakikatnya menunjukkan pada suatu ketentuan, pendekatan penelitian dilakukan agar peneliti mendapatkan informasi dari berbagai aspek untuk menemukan isu-isu yang akan dicari jawabannya, adapun pendekatan dalam penelitian ini yaitu :

a. Pendekatan undang-undang (*status approach*) atau pendekatan yuridis yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum. Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan untuk menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan penelitian yang akan diteliti. Pendekatan perundang-undangan ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara satu undang-undang dengan undang-undang yang lain.

a. Pendekatan kasus (*case approach*)
Pendekatan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan yang tetap.²⁴ Pendekatan kasus dalam penelitian hukum normatif bertujuan untuk mempelajari norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktek hukum. Dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *ratio decidendi*, yakni alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada keputusannya”. Dengan pendekatan kasus ini, diharapkan pertimbangan hakim dapat menambah argumentasi hukum dalam penelitian ini.²⁵

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (edisi Revisi)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm. 134.

²⁵ *Ibid.*

- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan ini dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi, pendekatan ini konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, sehingga melahirkan pengertian hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi.

1.5.2. Bahan Hukum

Dalam penelitian tesis ini, bahan hukum merupakan bagian dari data sekunder dalam metode penelitian hukum. Bahan hukum yang digunakan dalam tesis ini, antara lain:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu semua bahan/materi hukum yang mempunyai kedudukan mengikat secara yuridis. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian yaitu pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi,

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
2. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
3. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2005 tentang Perbendaharaan Negara,
5. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain
6. Peraturan Badan Pemeriksaan Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu berupa bahan atau materi yang berkaitan dan menjelaskan mengenai permasalahan dari bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku dan literatur-literatur terkait pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder, misalnya kamus umum bahasa Indonesia, kamus hukum dan lain sebagainya.

1.5.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Metode dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka yaitu dengan mencari dan mengumpulkan bahan-bahan teoritis dengan cara mempelajari dan mengutip bahan-bahan pustaka yang berhubungan dengan objek penelitian.²⁶

1.5.4. Teknik Pengolahan Bahan Hukum

Setelah semua data terkumpul, maka data tersebut dapat diolah melalui tahap-tahap sebagai berikut:

- a. Seleksi data, yaitu memeriksa data secara selektif untuk memenuhi kesesuaian data yang dibutuhkan dalam menjawab permasalahan dalam penelitian;
- b. Klasifikasi data, yaitu mengelompokkan data sesuai dengan permasalahan yang telah disusun sehingga diperoleh data yang benar-benar dibutuhkan dalam penelitian ini;
- c. Penyusunan data, yaitu menetapkan data sesuai dengan bidang pembahasan dan disusun secara sistematis sesuai dengan konsep, tujuan, dan

²⁶ Nana Sukmadinata, *Metode Penelitian Pendidikan*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2008), hlm. 56.

permasalahan sehingga dapat memberikan jawaban terhadap permasalahan yang telah disusun.

1.5.5. Analisa Bahan Hukum

Dalam suatu penelitian sangat diperlukan suatu analisis data yang berguna untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis yuridis. Penelitian ini, bertolak dari asumsi tentang realitas atau fenomena sosial yang bersifat unik dan kompleks. Semua hasil yang diperoleh di analisis dengan objektif dan memperhatikan pendapat-pendapat ahli yang penulis kutip, maka hasil analisis di tafsirkan untuk dirumuskan menjadi penemuan dan kesimpulan penelitian.

Metode yuridis kualitatif merupakan prosedur penelitian yang dilakukan dengan cara pengamatan dan pengelompokan data-data yang diperoleh dari hasil penelitian dan menghubungkan tiap-tiap data yang diperoleh tersebut dengan ketentuan-ketentuan ataupun asas-asas hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.

1.6. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, sistematika penulisan tesis yang berjudul pengaturan pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi terdiri dari 5 (lima) bab yang terdiri dari:

- BAB I** **PENDAHULUAN**, membahas mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, konseptual dan pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II** **TINJAUAN PUSTAKA**, membahas pengertian tindak pidana korupsi, keuangan negara, pengembalian kerugian keuangan negara.

- BAB III HASIL PENELITIAN, membahas mengenai fakta hukum Pertimbangan dan Putusan Majelis hakim menerapkan dan memperhitungkan uang pengganti akibat tindak pidana korupsi,
- BAB IV PEMBAHASAN DAN ANALISIS HASIL PENELITIAN, membahas mengenai konstruksi ideal pengaturan pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi saat ini dan pelaksanaan kedepannya agar pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi dapat tercipta kepastian hukum.
- BAB V PENUTUP, menjelaskan kesimpulan dari analisis hasil penelitian secara tepat dan ringkas serta saran dalam kesimpulan.

