

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Menurut Penjelasan Umum Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pembangunan nasional bertujuan mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya yang adil, makmur, sejahtera, dan tertib berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera tersebut, perlu secara terus menerus ditingkatkan usaha-usaha pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pada umumnya serta tindak pidana korupsi pada khususnya. Di tengah upaya pembangunan nasional di berbagai bidang, aspirasi masyarakat untuk memberantas korupsi dan bentuk penyimpangan lainnya semakin meningkat. Hal ini disebabkan pada kenyataannya perbuatan korupsi telah menimbulkan kerugian negara yang sangat besar yang pada gilirannya dapat berdampak pada timbulnya krisis di berbagai bidang.<sup>1</sup>

Berdasarkan Penjelasan Umum Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, untuk menghindari terjadinya kerugian keuangan negara akibat tindakan melanggar hukum yang salah satunya adalah korupsi, dikenal adanya sistem penyelesaian kerugian negara. Setiap kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian

---

<sup>1</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, *Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, hlm. 16, [https://kpk.go.id/gratifikasi/BP/uu\\_31\\_1999.pdf](https://kpk.go.id/gratifikasi/BP/uu_31_1999.pdf), diakses 25 Februari 2020.

seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan sistem penyelesaian kerugian negara, negara dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi.<sup>2</sup> Pemulihan negara dari kerugian keuangan khususnya akibat tindak pidana korupsi dilakukan melalui mekanisme penjatuhan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti kepada terpidana oleh majelis hakim.

Persoalan pengembalian kerugian keuangan negara telah diatur dalam peraturan perundang-undangan antara lain yaitu Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pasal 2 dan Pasal 3 berisi tentang tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara, Pasal 18 ayat (1) huruf b dan ayat (3) berisi tentang pidana tambahan pembayaran uang pengganti dan konsekuensi hukum tidak dibayarnya uang pengganti, serta Pasal 38 C berisi tentang hak negara untuk mengajukan gugatan perdata setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap harta benda terpidana yang berasal dari tindak pidana korupsi; Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 1 butir 1 berisi tentang pengertian keuangan negara; Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 angka 22 berisi tentang pengertian kerugian negara; dan *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC, 2003, Pasal 53 berisi tentang tindakan untuk pengembalian kekayaan secara langsung, Pasal 54 berisi tentang mekanisme pengembalian kekayaan

---

<sup>2</sup> Badan Pemeriksa Keuangan, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*, hlm. 44 [https://www.bpk.go.id/assets/files/storage/2013/12/file\\_storage\\_1386152400.pdf](https://www.bpk.go.id/assets/files/storage/2013/12/file_storage_1386152400.pdf), diakses 25 Februari 2020.

melalui kerjasama internasional untuk perampasan, Pasal 57 berisi tentang pengembalian dan penyerahan aset.

*Indonesia Corruption Watch (ICW)* mencatat, pengembalian keuangan negara atas perkara pidana korupsi selama 2018 masih belum maksimal. ICW mencatat, jumlah kerugian negara yang diderita berdasarkan 1.053 (seribu lima puluh tiga) putusan yang dikeluarkan pengadilan terhadap 1.162 (seribu seratus enam puluh dua) terdakwa, adalah sebesar Rp 9,29 triliun (sembilan triliun dua puluh sembilan miliar rupiah). Hal tersebut jika dibandingkan dengan besaran pidana tambahan uang pengganti sebesar Rp 805,04 miliar (delapan ratus lima miliar empat puluh juta rupiah) dan \$ 3,01 juta (tiga juta sepuluh ribu dollar), maka hanya sekitar 8,7% (delapan koma tujuh persen) kerugian negara yang diganti melalui pidana tambahan uang pengganti.<sup>3</sup>

Berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai pengembalian kerugian keuangan negara, di salah satu sisi pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti diharapkan dapat memulihkan keuangan negara yang sempat merugi akibat tindak pidana korupsi sehingga negara kembali mendapatkan hak-haknya. Pada sisi lain berdasarkan data dari ICW tersebut, terdapat problematik hukum yaitu pengembalian kerugian keuangan negara belum sepenuhnya maksimal karena sedikitnya jumlah uang pengganti yang dibayarkan oleh terpidana akibat harta benda yang tidak mencukupi. Oleh karenanya, terpidana harus menjalani pidana subsider yang berdampak pada

---

<sup>3</sup> Sinar Putri S. Utami, 2019, "ICW catat pengembalian kerugian negara dari perkara korupsi 2018 baru 8,7%", Kontan.co.id, tanggal 29 April 2019, Jakarta, <https://amp.kontan.co.id/news/icw-catat-pengembalian-kerugian-negara-dari-perkara-korupsi-2018-baru-87>, diakses 25 Februari 2020.

hapusnya hak negara untuk menuntut pembayaran uang pengganti baik melalui jalur pidana maupun perdata sehingga negara tetap merugi.

Berdasarkan problematik hukum tersebut dirumuskan judul Pengembalian Kerugian Keuangan Negara saat Pidana Pembayaran Uang Pengganti Tidak Mencukupi dalam Tindak Pidana Korupsi.

### **B. Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah berkaitan dengan latar belakang masalah yaitu bagaimana pengembalian kerugian keuangan negara saat pidana pembayaran uang pengganti tidak mencukupi dalam tindak pidana korupsi?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui cara pengembalian kerugian keuangan negara saat pidana pembayaran uang pengganti tidak mencukupi dalam tindak pidana korupsi.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian mengenai pengembalian kerugian keuangan negara saat pidana pembayaran uang pengganti tidak mencukupi dalam tindak pidana korupsi antara lain sebagai berikut.

#### 1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pidana mengenai tindak pidana korupsi pada khususnya.

#### 2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para pihak sebagai berikut.

- a. Pemerintah, agar dijadikan sebagai masukan apabila di kemudian hari dilakukan pembenahan peraturan perundang-undangan mengenai pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi.
- b. Komisi Pemberantasan Korupsi dan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai penuntut umum dan eksekutor dalam perkara korupsi, agar dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam upaya pengembalian kerugian keuangan negara saat pidana pembayaran uang pengganti tidak mencukupi.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian hukum dengan judul Pengembalian Kerugian Keuangan Negara saat Pidana Pembayaran Uang Pengganti Tidak Mencukupi dalam Tindak Pidana Korupsi merupakan hasil karya asli penulis. Karya ini bukan merupakan plagiasi melainkan hasil buah pemikiran penulis sendiri. Berikut penulis sertakan tiga penulisan hukum sebagai pembanding untuk membedakan dengan penelitian hukum ini.

1. Ronald Alex Harrison Siregar, 040508662, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2012, Peran Jaksa dalam Pelaksanaan Pengembalian Uang Pengganti Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi, dengan rumusan masalah yaitu bagaimana peran jaksa dalam pelaksanaan pengembalian uang pengganti kerugian negara akibat tindak pidana korupsi?

dan apa hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan pengembalian uang pengganti kerugian negara akibat tindak pidana korupsi?

Hasil penelitiannya yaitu peran jaksa dalam pelaksanaan pengembalian uang pengganti kerugian negara akibat tindak pidana korupsi adalah dalam waktu sebulan setelah putusan hakim berkekuatan hukum tetap, harta benda koruptor dilelang untuk menutupi uang negara yang dikorupsi atau jika harta benda terpidana tidak mencukupi untuk itu maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum pidana pokoknya. Hambatan dalam pelaksanaan pengembalian uang pengganti kerugian negara akibat tindak pidana korupsi, tidak ada aturan secara spesifik mengenai pemberian kewenangan menghitung kerugian negara, mekanisme eksekusi uang pengganti belum mengacu kepada satu ketentuan yang baku dan bisa dibenarkan secara hukum, gugatan perdata menyita waktu yang lama.

2. Anastasia Eka Cahyawati, 03 05 08181, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2007, Upaya Pengembalian Kerugian Negara yang Diakibatkan Korupsi melalui Peradilan Pidana, dengan rumusan masalah yaitu bagaimanakah peran peradilan pidana dalam upaya pengembalian kerugian negara yang diakibatkan tindak pidana korupsi?

Hasil penelitiannya yaitu peran peradilan pidana khususnya oleh hakim dalam upaya pengembalian kerugian negara yang diakibatkan tindak pidana korupsi yaitu dengan penjatuhan vonis jumlah kerugian negara yang harus diganti oleh terpidana tindak pidana korupsi. Hasil pengembalian

kerugian negara diserahkan kepada Departemen Keuangan untuk dipergunakan dalam keperluan pembangunan nasional serta pengadaan dan perbaikan fasilitas umum. Penjatuhan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti memiliki peran penting dalam upaya pengembalian kerugian negara akibat korupsi. Upaya pengembalian kerugian negara akibat korupsi tidak akan pernah maksimal terwujud, selama pidana penjara sebagai pengganti pembayaran uang pengganti masih tetap diterapkan.

3. Ester Christina Manurung, 110510674, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2014, Pengembalian Kerugian Keuangan Negara melalui Penjatuhan Sanksi Pembayaran Uang Pengganti dalam Tindak Pidana Korupsi, dengan rumusan masalah yaitu bagaimana proses pengembalian kerugian keuangan negara melalui penjatuhan sanksi pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi? dan apakah kendala pengembalian kerugian keuangan negara melalui penjatuhan sanksi pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi?

Hasil penelitiannya yaitu proses pengembalian kerugian keuangan negara melalui penjatuhan sanksi pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi adalah terpidana dituntut membayar uang pengganti yang jumlahnya maksimal sama dengan harta benda yang diperoleh dari hasil tindak pidana korupsi dalam waktu 1 (satu) bulan. Jika tidak uang pengganti tidak dibayar maka Jaksa melacak/mencari harta benda terpidana untuk dilelang dan hasilnya disetor ke Kas Negara. Apabila harta benda terpidana tidak mencukupi, maka dipidana penjara yang lamanya tidak melebihi

ancaman maksimum dari pidana pokok. Selanjutnya prosedur pembukuan/pencatatan akan dilakukan oleh jaksa. Kendala yang dihadapi yaitu tidak dibayarnya uang pengganti oleh terpidana, harta benda terpidana sudah dialihkan kepada pihak ketiga, terpidana memilih melaksanakan pidana subsider, aset yang akan dinilai telah dikonversi dalam bentuk asset yang bernilai fluktuatif sehingga terus berubah.

Adapun persamaannya terletak pada pembahasan mengenai pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. Letak perbedaannya yaitu Ronald Alex Harrison Siregar menekankan penulisannya pada peran jaksa dan hambatan dalam pelaksanaan pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi, Anastasia Eka Cahyawati memfokuskan penulisannya pada peran peradilan pidana terhadap pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi, dan Ester Christina Manurung membahas mengenai proses pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi dan kendalanya. Sedangkan dalam tulisan ini penulis lebih menekankan pada upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam hal pidana pembayaran uang pengganti tidak mencukupi serta pengaruhnya terhadap lamanya pidana subsider yang tengah dijalani terpidana korupsi.

## **F. Batasan Konsep**

1. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara adalah pengembalian kekurangan kekayaan/aset/keuangan negara yang bersifat nyata telah terjadi atau berpotensi untuk terjadi melalui pencabutan, perampasan, penghilangan hak



terpidana korupsi atas aset hasil tindak pidana korupsi sehingga negara tidak merugi.

2. Pidana Pembayaran Uang Pengganti adalah salah satu jenis pidana tambahan khusus selain pidana tambahan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang dibayarkan oleh terpidana sebagai bentuk pengembalian kerugian keuangan negara dengan jumlah sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.
3. Tindak Pidana Korupsi adalah perbuatan sebagaimana dirumuskan sebagai delik korupsi yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 *Jo.* Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam menyusun karya tulis ini, Penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian Hukum Normatif adalah jenis penelitian yang berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan.

### **2. Sumber Data**

Data yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini adalah data sekunder yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer yang meliputi:

- 1) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pasal 2 dan Pasal 3 mengatur perihal tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara, Pasal 18 ayat (1) huruf b dan ayat (3) mengatur perihal pidana tambahan pembayaran uang pengganti dan konsekuensi hukum tidak dibayarnya uang pengganti, serta Pasal 38 C mengatur perihal hak negara untuk mengajukan gugatan perdata setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap harta benda terpidana yang berasal dari tindak pidana korupsi.
- 2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 1 butir 1 berisi tentang pengertian keuangan negara.
- 3) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 angka 22 mengatur perihal pengertian kerugian negara.
- 4) *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) Pasal 54 berisi tentang mekanisme pengembalian kekayaan melalui kerjasama internasional untuk perampasan.

b. Bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum yang diperoleh dari buku, jurnal, internet, serta hasil penelitian.

### 3. Cara Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini adalah studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Studi kepustakaan dilakukan

dengan cara memahami buku, peraturan perundang-undangan, pendapat hukum dan non hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

#### 4. Analisis Data

a. Analisis bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dilakukan dengan lima langkah/tugas dogmatik hukum yaitu:

1) Deskripsi hukum positif

Deskripsi hukum positif dilakukan terhadap bahan hukum primer yang berupa pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang terkait pengembalian kerugian keuangan negara saat pidana pembayaran uang pengganti tidak mencukupi dalam tindak pidana korupsi.

2) Sistematisasi hukum positif

Sistematisasi hukum positif dilakukan baik secara vertikal maupun horizontal. Sistematisasi secara vertikal telah terdapat sinkronisasi antara pasal demi pasal yang mengatur tentang pengembalian kerugian keuangan negara. Prinsip penalaran hukumnya subsumsi sehingga tidak diperlukan asas berlakunya peraturan perundang-undangan.

Sistemasi secara horizontal tidak ditemukan adanya antinomi, karena pasal demi pasal telah mengatur hal yang sama perihal pengembalian kerugian keuangan negara di peraturan yang satu peraturan yang lain sehingga membentuk harmonisasi dalam peraturan perundang-undangan. Prinsip penalaran hukumnya non

kontradiksi sehingga tidak diperlukan asas berlakunya peraturan perundang-undangan.

- 3) Analisis hukum positif, yaitu sistem peraturan perundang-undangan terbuka yang aturan hukum dan keputusan hukum harus dipikirkan dalam suatu hubungan norma hukum yang bertumpu atas asas hukum dan dibalik asas hukum dapat disistematisasikan gejala-gejala lainnya.
- 4) Intepretasi hukum positif

Ada enam intepretasi hukum positif, tetapi dalam penelitian ini hanya menggunakan tiga, yaitu:

- a) Gramatikal yakni mengartikan suatu term hukum atau suatu bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari atau bahasa hukum.
  - b) Sistematisasi yaitu dengan mendasarkan sistem aturan untuk mengartikan suatu ketentuan hukum, secara vertikal dan horizontal.
  - c) Teleologi yang setiap intepretasi pada dasarnya teleologi, artinya setiap peraturan perundang-undangan memiliki tujuan tertentu.
- 5) Menilai hukum positif

Menilai hukum positif dalam penelitian ini menilai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi terhadap resiko tidak cukupnya pidana pembayaran uang pengganti sebab harta benda terpidana tidak mencukupi.

- b. Analisis bahan hukum sekunder dilakukan dengan mencari perbedaan dan persamaan dari pendapat hukum yang diperoleh dari buku, jurnal, internet, serta hasil penelitian.

#### 5. Proses berpikir/Prosedur bernalar

Proses berpikir atau prosedur bernalar digunakan secara deduktif, yaitu bertolak dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus. Dalam hal ini proposisi umum berkaitan dengan peraturan perundang-undangan tentang pengembalian kerugian keuangan negara sedangkan yang khusus berkaitan dengan pengembalian kerugian keuangan negara saat pidana pembayaran uang pengganti tidak mencukupi dalam tindak pidana korupsi.

### **H. Sistematika Skripsi**

#### **BAB I: PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

#### **BAB II: PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA SAAT PIDANA PEMBAYARAN UANG PENGGANTI TIDAK MENCUKUPI**

Bab ini menguraikan tentang pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi dengan sub bagian pengertian pengembalian kerugian keuangan negara dan pengembalian kerugian keuangan negara melalui pidana pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi, pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia dengan sub bagian pengertian umum korupsi dan

pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, serta menguraikan tentang pengembalian kerugian keuangan negara saat pidana pembayaran uang pengganti tidak mencukupi.

### **BAB III: PENUTUP**

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran.

