

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Keuangan negara sebagai bagian terpenting dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang pengelolaannya diimplementasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan pilar utama pembiayaan penyelenggaraan negara. Untuk itu (Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Nomor 4286, Pressindo, Jakarta, 2009: 126) dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

Pengelolaan keuangan negara yang demikian perlu dilakukan untuk menghindari adanya penyimpangan keuangan negara baik dalam bentuk pemborosan, ketidakefektifan dan ketidakefisiensinya penggunaan, atau bahkan terjadinya tindak pidana korupsi. Bentuk-bentuk penyimpangan tersebut akan mengakibatkan kerugian keuangan negara yang dalam kenyataannya jumlahnya masih cukup besar. Kerugian keuangan negara yang relatif cukup besar perlu dilakukan pemulihan dengan cara pengembalian kerugian keuangan negara. Cara ini dapat dilakukan melalui instrumen-

instrumen hukum yang ada baik melalui hukum administrasi negara, perdata maupun instrumen hukum pidana.

Oleh karena itu pengelolaan keuangan negara di samping harus mencerminkan asas-asas umum juga harus mencerminkan asas-asas baru sebagai pencerminan *best practice* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara (Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Tambahan LNRI Nomor 4286, Pressindo, Jakarta, 2009: 126), yaitu :

1. akuntabilitas berorientasi pada hasil;
2. profesionalitas;
3. keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
4. pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Bentuk penyimpangan keuangan negara yang mengakibatkan terjadinya kerugian keuangan negara yang cukup besar biasanya akibat dari tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh orang-orang yang tidak bertanggungjawab. Tindak pidana korupsi (Pertimbangan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, LNRI Tahun 1999 Nomor : 140, Nuansa Aulia, 2008: 23) sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, di samping itu juga menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi.

Permasalahan keuangan negara dan pemberantasan tindak pidana korupsi secara normatif sebagai sebuah nilai ideal yang harus diwujudkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu :

1. Undang-Undang Dasar 1945, BAB VIII Hal Keuangan, Pasal 23 ayat (1), mengatur tentang pengelolaan keuangan negara yang harus dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007: 96).
2. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, LNRI Tahun 2003 Nomor : 47, BAB I Ketentuan Umum, Pasal 3 ayat (1), menentukan pengelolaan keuangan negara dilakukan dengan efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan (Pressindo, 2009: 106).
3. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, LNRI Tahun 1999 Nomor : 140, BAB II Tindak Pidana Korupsi, Pasal 18 ayat (1), (2) dan (3), dirumuskan tentang jenis pidana tambahan dan tata cara pelaksanaan pidana tambahan dalam tindak pidana korupsi sebagai upaya pengembalian kerugian keuangan negara (Nuansa Aulia, 2008: 27-28).
4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, LNRI Tahun 2001 Nomor : 134, BAB IV Penyidikan, Penuntutan, dan Pemeriksaan di Sidang Pengadilan, Pasal 37A ayat (1),

terdakwa wajib memberikan keterangan tentang seluruh harta bendanya dan harta benda istri atau suami, anak, dan harta benda setiap orang atau korporasi yang diduga mempunyai hubungan dengan perkara yang didakwakan (Nuansa Aulia, 2008: 57).

5. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, yang secara khusus menginstruksikan kepada Jaksa Agung Republik Indonesia dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk bekerja sama dengan lembaga terkait dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi untuk menghukum pelaku dan menyelamatkan uang negara (Nuansa Aulia, 2008: 272).
6. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Keppres ini membentuk Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diantaranya bertugas mencari dan menangkap para pelaku yang diduga keras melakukan tindak pidana korupsi, serta menelusuri dan mengamankan aset-asetnya dalam rangka pengembalian keuangan negara secara optimal (Nuansa Aulia, 2008: 275).
7. Keputusan Bersama Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi Dan Jaksa Agung Republik Indonesia, Nomor : KEP - 1/12/2005 dan Nomor : /A/JA/12/2005, tentang Kerjasama Antara Komisi Pemberantasan Korupsi Dengan Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Rangka Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, BAB II Tujuan, Sifat dan Ruang Lingkup, Pasal 2, menentukan tujuan kerjasama adalah untuk saling membantu dalam upaya

pemberantasan tindak pidana korupsi secara optimal (Nuansa Aulia, 2008: 282).

Pemulihan kerugian keuangan negara dengan upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi dalam kenyataannya masih menghadapi hambatan-hambatan baik pada tataran prosedural maupun pada tataran teknis. Pada tataran prosedural memerlukan instrumen-instrumen hukum tertentu yang tepat sesuai dengan modus operandi tindak pidana dan obyek permasalahan hukumnya. Dalam kasus tindak pidana korupsi hasil dari tindak pidana yang berupa keuangan negara dalam kenyataannya tidak hanya diterima atau dinikmati oleh terdakwa, tetapi juga diterima atau dinikmati oleh pihak ketiga yang tidak menjadi terdakwa. Dalam hal yang demikian upaya pengembalian kerugian keuangan negara oleh pihak ketiga secara prosedural memerlukan instrumen hukum yang tepat dan efektif.

Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi oleh Pemerintah dilakukan dengan berbagai cara, diantaranya dengan membentuk lembaga khusus yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), lembaga KPK diharapkan mempunyai kredibilitas yang memadai. Presiden telah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sejak dikeluarkannya Inpres tersebut grafik tindak pidana korupsi tidak menunjukkan penurunan, tetapi justru menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat, sebagaimana dapat dilihat data dibawah ini (Sumber data dari Direktorat Penuntutan Tindak Pidana Khusus Kejaksaan RI dan KPK) :

Tabel 1 : Data Perkara Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia 2004 - 2008

Tahun	Kejaksaan RI	Kepolisian RI	KPK	Prosentase (%) Kejaksaan	Prosentase (%) Kepolisian	Prosentase (%) KPK
2004	460	157	2	74,31	25,38	0,32
2005	542	187	17	72,65	25,07	2,28
2006	515	279	23	63,04	34,15	2,82
2007	512	200	27	69,28	27,09	3,65
2008	1.114	178	37	83,82	13,39	2,78

Di sisi lain dari sekian kasus yang disidangkan di pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap tidak banyak kerugian keuangan negaranya yang berhasil dikembalikan atau diselamatkan. Mengingat tujuan utama pemberantasan tindak pidana korupsi yang terpenting adalah pengembalian atau penyelamatan keuangan negara di samping bentuk pemidanaan lainnya yang diharapkan mampu memberikan efek jera bagi pelaku dan masyarakat pada umumnya.

Kasus konkret adalah *Kasus Penyalahgunaan Kewenangan Pimpinan DPRD Kab. Boyolali Periode 1999-2004* (Kejaksaan Negeri Boyolali, 2009), yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Boyolali Nomor : 107/Pid.B/2009/PN.Bi., tanggal 2 Oktober 2009 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor : 565/Pid/2009/PT.Smg., tanggal 23 Desember 2009. Dalam kasus tersebut kerugian keuangan negaranya relatif besar yaitu sebesar Rp. 3.207.953.158,00 (*tiga milyar dua ratus tujuh juta sembilan ratus lima puluh tiga ribu seratus lima puluh delapan*) akan tetapi

diterima atau dinikmati oleh pihak-pihak yang secara hukum tidak menjadi terdakwa atau tidak bisa dipertanggungjawabkan di pengadilan karena sebatas menerima aliran dana.

Permasalahan pengembalian kerugian keuangan negara secara prosedural memerlukan instrumen hukum yang tepat dan efisien terhadap pihak ketiga yang menerima hasil tindak pidana korupsi. Langkah hukum menarik keuangan negara dari pihak ketiga yang tidak menjadi terdakwa dalam kasus tindak pidana korupsi tersebut sebagai upaya pemulihan kerugian keuangan negara dalam rangka mendukung terlaksananya pembangunan nasional yang adil dan makmur. Peneliti menganggap penting melakukan penelitian dengan isu hukum korupsi dengan judul “Sanksi Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Terhadap Pihak Ketiga Yang Menerima Hasil Tindak Pidana Korupsi”.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana penerapan sanksi pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi ?
2. Berupa apakah sanksi terhadap pihak ketiga yang menerima hasil tindak pidana korupsi dan instrumen hukum pengembalian kerugian keuangan negara ?

## **C. Batasan Masalah**

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak

Pidana Korupsi dalam pertimbangannya menetapkan bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa. Pertimbangan tersebut dapat dimaknai bahwa kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat. Untuk itu perlu dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara dengan cara yang 'luar biasa' juga, sebagai kompensasi pemulihan hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat.

Permasalahannya dalam praktek upaya pemulihan kerugian keuangan negara masih banyak menghadapi hambatan-hambatan, dari sisi instrumen hukumnya maupun dari teknis proseduralnya. Dalam kasus tindak pidana korupsi hasil dari tindak pidana yang berupa keuangan negara dalam kenyataannya tidak hanya diterima atau dinikmati oleh terdakwa, tetapi juga diterima atau dinikmati oleh pihak ketiga yang tidak menjadi terdakwa. Berdasarkan permasalahan tersebut dalam penyusunan tesis ini penulis membatasi pada permasalahan sanksi dan instrumen hukum pengembalian kerugian keuangan negara terhadap pihak ketiga yang menerima hasil tindak pidana korupsi.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Dalam penyusunan tesis ini penulis mengambil judul "Sanksi Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Terhadap Pihak Ketiga Yang

Menerima Hasil Tindak Pidana Korupsi” yang merupakan karya asli penulis bukan merupakan karya orang lain baik sebagian maupun seluruhnya.

Penelitian dalam tesis ini memfokuskan pada :

1. Penerapan sanksi pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi.
2. Berupa apakah sanksi terhadap pihak ketiga yang menerima hasil tindak pidana korupsi dan instrumen hukum pengembalian kerugian keuangan negara.

Dengan demikian penelitian ini, yang memfokuskan pada aspek pengembalian kerugian keuangan negara pada tindak pidana korupsi, berbeda dengan penelitian yang sudah pernah dilaksanakan oleh para peneliti sebelumnya yang memfokuskan pada isu hukum korupsi, sebagaimana tersebut di bawah ini :

1. Hendro Setyo Utomo, No. Mhs : 03 / 941 / PS / MH, Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, yaitu :

- a. Judul Penelitian

“Kajian Sejarah Hukum Terhadap Pengertian Korupsi”

- b. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui dan mengevaluasi perkembangan sejarah hukum terhadap unsur, pengertian dan perundang-undangan tentang korupsi yang terjadi di Indonesia.

- 2) Untuk mengetahui dan mengevaluasi implementasi perundang-undangan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

c. Hasil Penelitian

Sejarah Hukum mengenai pengertian dan unsur-unsur korupsi mengalami perkembangan yaitu dalam bentuk pemberian dalam arti luas yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (diskon), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma dan fasilitas lainnya. Dilihat dari segi implementasinya penyelesaian dan pemberantasan korupsi di Indonesia lebih cenderung ke pertanggungjawaban perdatanya daripada pertanggungjawaban pidananya.

2. Gagat Gatra Krisnanta, No. Mhs : 08.1245 / PS / MIH, Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, yaitu :

a. Judul Penelitian

“Eksistensi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 012-016-019/PUU-IV/2006”

b. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui eksistensi Komisi Pemberantasan Korupsi dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia.
- 2) Untuk mengetahui model pemberantasan korupsi yang tepat untuk dilaksanakan di Indonesia.

c. Hasil Penelitian

Dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 012-016-019/PUU-IV/2006 yang membatalkan Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mengatur tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi memberikan landasan hukum yang lebih kuat bagi keberadaan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Model pemberantasan korupsi yang tepat untuk dilaksanakan di Indonesia adalah perkara-perkara korupsi ditangani oleh badan tersendiri tanpa campur tangan dari lembaga penegak hukum lain, sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan, seperti yang dilaksanakan di Singapura.

3. Agus Budijarto, No. Mhs : 04.981 / PS / MIH, Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, yaitu :

a. Judul Penelitian

“Kewenangan Kejaksaan Terhadap Kerahasiaan Bank Untuk Melakukan Proses Penyidikan Perkara Korupsi”

b. Tujuan Penelitian

1) Untuk mengetahui, mengevaluasi mengenai alasan Jaksa dalam melakukan penyidikan perkara korupsi yang menyangkut keadaan keuangan tersangka harus memperoleh ijin dari Gubernur Bank Indonesia.

2) Untuk mengetahui, mengevaluasi mengenai akibat yang muncul dalam praktek apabila proses perijinan dari Gubernur Bank Indonesia untuk memeriksa keadaan keuangan tersangka tidak turun atau turun dalam waktu yang lama.

c. Hasil Penelitian

Dengan menggunakan penelitian hukum normatif ditemukan bahwa dalam praktek untuk meminta ijin tertulis kepada Gubernur Bank Indonesia harus melalui prosedur panjang sehingga memerlukan waktu lama sehingga proses penyidikan juga bertambah lama. Diharapkan Bank Indonesia berani menerobos aturan permohonan ijin membuka kerahasiaan bank antara lain dengan cara mendelegasikan pemberian ijin tersebut ke Pimpinan Bank Indonesia di daerah-daerah dengan membedakan jumlah besaran rekening yang akan dibuka oleh penyidik sehingga permohonan ijin lebih cepat diterima oleh Pimpinan Kejaksaan diberi kebijakan-kebijakan kepada tim penyidik dalam rangka mempercepat perkara yang ditangani.

### **E. Manfaat Penelitian**

Adapun penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk kepentingan teoritis maupun kepentingan praktis :

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya salah satu cabang ilmu hukum yaitu sejarah hukum dan politik hukum berkaitan dengan pembaharuan hukum tindak

pidana korupsi sebagai *ius constituendum* atau sebagai hukum yang seharusnya berlaku atau yang seharusnya diterapkan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan praktis negara Indonesia.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi proses penegakan hukum di Indonesia khususnya pemberantasan tindak pidana korupsi, terutama bagi aparat penegak hukum sehingga terjadi kesamaan persepsi dalam melakukan penerapan hukum di bidang tindak pidana korupsi.
- b. Diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi upaya pengembalian dan penyelamatan kerugian keuangan negara di Indonesia, sehingga proses penegakan hukum tidak semata-mata memberikan hukuman penjara bagi pelaku, tetapi harus juga diikuti dengan penyelamatan kekayaan negara demi terlaksananya pembangunan nasional. Lebih khusus lagi dapat memberikan masukan kepada Kejaksaan dalam upaya pengembalian dan penyelamatan kerugian keuangan negara melalui sanksi hukum yang efektif dan efisien.

## F. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengevaluasi penerapan sanksi pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi.
2. Untuk mengetahui dan mengevaluasi sanksi terhadap pihak ketiga yang menerima hasil tindak pidana korupsi dan instrumen hukum pengembalian kerugian keuangan negara.

## G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bagian yang masing-masing terbagi dalam beberapa sub bagian yaitu :

### 1. Bab I Pendahuluan

Bab ini memuat latar belakang masalah yaitu belum adanya sanksi terhadap pihak ketiga yang menerima hasil tindak pidana korupsi dan instrumen hukum pengembalian kerugian keuangan negara, rumusan masalah, batasan masalah, keaslian penelitian, manfaat penelitian, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan.

### 2. Bab II Tinjauan Pustaka

Bab ini menguraikan tinjauan pustaka mengenai pengertian sanksi, istilah pengembalian dan kerugian, konsep keuangan negara, pengertian pihak ketiga, tindak pidana, dan korupsi. Bab ini juga menguraikan teori sebagai landasan penulisan yaitu teori tujuan hukum prioritas kasuistik dan teori keadilan *restorative justice*.

### 3. Bab III Metode Penelitian

Bab ini menguraikan tentang penelitian hukum normatif dengan pendekatan sejarah hukum, pendekatan kasus, dan politik hukum mengenai sanksi terhadap pihak ketiga yang menerima hasil tindak pidana korupsi dan instrumen hukum pengembalian kerugian keuangan negara. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan instrumen hukum pengembalian kerugian keuangan

negara dan sanksi terhadap pihak ketiga yang menerima hasil tindak pidana korupsi, dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari buku, makalah, majalah, jurnal, dokumen, surat kabar, dan bahan bacaan/informasi dari internet.

#### 4. Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini memuat hasil penelitian mengenai sanksi pengembalian kerugian keuangan negara terhadap pihak ketiga yang menerima korupsi. Hasil penelitian kemudian dibahas untuk menjawab rumusan masalah, mengenai penerapan sanksi pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi dan mengenai instrumen hukum pengembalian kerugian keuangan negara dan sanksi terhadap pihak ketiga yang menerima hasil tindak pidana korupsi, beserta gagasan *ius constituendum*.

#### 5. Bab V Penutup

Bab ini memuat kesimpulan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah dan saran-saran yang diajukan penulis berkaitan dengan sanksi pengembalian kerugian keuangan negara terhadap pihak ketiga yang menerima hasil tindak pidana korupsi.