

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tindak pidana korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), sehingga dalam memberantasnya juga diperlukan lembaga yang luar biasa (*extra ordinary institution*). Pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan dua pendekatan yaitu pendekatan *preventif* dan pendekatan *represif*. Pendekatan *preventif* adalah upaya pencegahan dini dengan tujuan menekan bahkan menghilangkan kemungkinan adanya celah dilakukan korupsi. Sedangkan pendekatan *represif* upaya hukum terhadap sebuah kasus korupsi yang terjadi. Kedua bentuk pendekatan ini harus disinergikan dalam satu visi utama yang konstitusional, yaitu pemberantasan korupsi untuk menjaga keselamatan uang dan kekayaan Negara hingga berimplikasi pada kesejahteraan rakyat Indonesia.

Di masa reformasi ini kita justru dikejutkan dengan pemberitaan tentang korupsi yang terjadi di kalangan legislatif. Beberapa aktivis lembaga swadaya masyarakat menilai parlemen Indonesia dan Korupsi merupakan dua "makhluk" yang sulit dipisahkan.¹ Pada saat masih sebagai aktivis *Indonesian Corruption Watch* (ICW), Teten Masduki mengharapkan KPK 'membersihkan' korupsi dengan menggunakan 'sapu yang bersih'. Pemberantasan korupsi seharusnya dimulai dengan membersihkan orang-orang yang mengusut, menuntut, dan mengadili tindak pidana korupsi.² Teten mengingatkan bahwa pemberantasan korupsi sebaiknya dimulai dari lingkaran orang dan lembaga penegak hukum. Pandangan ini sangat tepat, karena bagi penulis apabila tidak diawali dari itu, maka korupsi justru akan menjadi komoditas korupsi yang baru.

¹ Hakim Amrie. (2003). *Analisis Hukum Jangan Tunggu Langit Runtuh*. Jakarta : Justika Siar Publika.

² Harian Kompas (30 Agustus 2004). "*KPK HAT-US BED Terapi Kejut Bagi Para Penegak Hukum*". <http://www.kompas.com>. Diakses tanggal 29 Februari 2016

Indeks persepsi korupsi (*Corruption Perception Index*) Indonesia mengalami perbaikan pada 2015. Dibanding 2014, skor indeks persepsi korupsi Indonesia mengalami kenaikan sebanyak 2 poin. Capaian *Corruption Perception Index (CPI)* Indonesia yang membaik pada 2015 dipengaruhi adanya akuntabilitas publik yang meningkat. Selain itu, efektivitas pencegahan korupsi, seperti strategi anti korupsi berjalan cukup efektif. Hasil tersebut juga membuktikan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) masih merupakan lembaga sentral yang mempengaruhi indeks persepsi korupsi. Berdasarkan laporan *Transparency International*, skor CPI Indonesia untuk 2015 mencapai 36 poin. Jumlah tersebut meningkat dua poin dibanding skor CPI 2014 yang mencapai 34 poin. Dengan kenaikan skor tersebut, peringkat korupsi Indonesia juga turun dari peringkat 107 ke peringkat 88, dari jumlah 168 negara yang dihitung.³

Pakar Hukum Pidana dari Universitas Trisakti, Abdul Fickar Hajar memperkirakan dana negara yang dikorupsi dan dijarah oleh pengemplang pajak mencapai 5.000 triliun, terdiri dari 3.000 triliun di luar negeri dan 2.000 triliun di dalam negeri.⁴ Sementara itu uang yang harus dikembalikan hanya 3, 5 dan 8 % dari yang dilaporkan, maka jumlahnya sangat kecil.⁵

Hasil riset yang dilakukan oleh berbagai lembaga, menunjukkan bahwa tingkat korupsi di Indonesia termasuk yang paling tinggi di dunia. Bahkan koran Singapura, *The Straits Times*, sekali waktu pernah menjuluki Indonesia sebagai *the envelope country*. Mantan ketua Bappenas, Kwik Kian Gie, menyebut lebih dari 300 triliun dana dari penggelapan pajak, kebocoran APBN, maupun penggelapan hasil sumberdaya alam, menguap masuk ke kantong para koruptor. Di samping itu, korupsi yang biasanya diiringi dengan kolusi, juga membuat keputusan yang diambil oleh pejabat negara menjadi tidak optimal. Heboh privatisasi sejumlah BUMN, lahirnya perundang-

³Giri Suprardiono (27/1/2016) “*indeks persepsi korupsi indonesia bisa lebih tinggi jika KPK tidak diganggu*”. <http://nasional.kompas.com>. Diakses tanggal 29 Februari 2016

⁴Abdul Fickar Hajar (8/10/2015) “*pengamat : pengemplang pajak jara uang negara Rp 5.000 triliun*”. <http://www.jpnn.com>. Diakses pada tanggal 29 Februari 2016

⁵Abdul Fickar Hajar (8/10/2015). “*aneh munculnya RUU pengampunan nasional*”. <http://www.pikiran-rakyat.com>. Diakses pada tanggal 29 Februari 2016

undangan aneh semacam UU Energi, juga UU SDA, impor gula dan beras dan sebagainya dituding banyak pihak sebagai kebijakan yang sangat kolusif karena di belakangnya ada motivasi korupsi.⁶

Membaiknya penanganan korupsi yang dilakukan oleh KPK, Kepolisian dan Kejaksaan saat ini berdampak pada kehati-hatian sebagian besar penyelenggara pemerintah pusat maupun daerah di dalam mengurus keuangan Negara. Mereka tidak sewenang-wenang seperti sebelumnya. Tetapi ditengah gegap gempita pemberantasan korupsi, ulah politik Parlemen justru berbalik arah dengan adanya program legislasi 2016 yang merencanakan akan melakukan perubahan UU Tipikor, dan munculnya gagasan RUU Pengampunan Nasional. Salah satu item dalam RUU tersebut terkait dengan pengampunan bagi koruptor yang tidak riil, munculnya RUU Pengampunan Nasional ini tidak sesuai dengan tata cara pembuatan UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu *pertama*, bukan sebagai amanat konstitusi, *kedua*, bukan amanat UU sendiri (UU Perpajakan), dan istana malah menyatakan terkejut, *ketiga*, harus berdasarkan pengesahan konvensi PBB, perintah Mahkamah Konstitusi (MK), dan bukan merupakan kebutuhan masyarakat.

Tindak pidana korupsi merupakan tindak pidana khusus, karena itu ancaman pidananya juga khusus tidak sebagaimana tindak pidana lainnya, yaitu meliputi pidana mati, pidana penjara, dan pidana denda (pidana pokok). Selain itu juga dijatuhi beberapa pidana tambahan, antara lain pembayaran uang pengganti. Dalam beberapa perkara, beberapa jenis pidana tersebut dapat dijatuhkan secara bersamaan karena diancam secara kumulatif (yaitu pidana penjara, pidana denda, dan pembayaran uang pengganti). Namun pada tindak pidana korupsi yang tergolong gratifikasi, pembayaran uang pengganti tidak harus dijatuhkan.

Menagih uang pengganti yang belum dilunasi para koruptor tidak boleh dilepaskan dari kerja besar pemberantasan korupsi. Sayangnya, upaya

⁶ M Ismail Yusanto, (2004). "Islam dan Jalan Pemberantasan Korupsi". <http://b.domaindx.com>. Diakses pada tanggal 26 April 2016

penagihan uang pengganti yang jumlahnya sama dengan nilai harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi masih belum maksimal dilakukan Kejaksaan Agung (Kejagung) dan KPK. Akibatnya, berdasar audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), jumlah tunggakan tersebut sudah mencapai 13.146 triliun. Uang pengganti kasus korupsi itu merupakan persoalan serius.

Terkait dengan kerugian negara yang ditimbulkan oleh suatu tindak pidana korupsi, UU Pemberantasan Tipikor telah menengahkan konsep pengembalian kerugian keuangan negara. Konsep tersebut diharapkan mampu mengembalikan kerugian negara di samping pelaku tindak pidana korupsi dikenai sanksi pidana. Jalur pidana dimasukkan dalam pidana tambahan berupa uang pengganti dengan jumlah sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Prakteknya, uang pengganti itu sulit dikembalikan. UU Pemberantasan Tipikor tidak mewajibkan gugatan perdata. Tidak adanya kewajiban itu memberikan peluang kepada jaksa pengacara negara untuk melakukan atau tidak melakukan gugatan perdata pengembalian keuangan negara. Buktinya, selama ini gugatan perdata pengembalian keuangan negara tidak banyak dilakukan.

Ni Nyoman Santiari dalam tulisannya berjudul kendala jaksa dalam penerapan pidana tambahan uang pengganti pada perkara tindak pidana korupsi, menjelaskan pidana tambahan berupa uang pengganti belum dapat dilakukan secara efektif disebabkan terpidana maupun ahli waris terpidana tidak memiliki harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sehingga membuat terhambatnya pelaksanaan penyelesaian uang pengganti tersebut. Bahwa jangka waktu pengembalian uang pengganti cukup singkat dan bila terpidana tidak mampu membayar maka dialihkan dengan hukuman subsidair berupa pidana penjara yang mana pada kenyataannya kerugian Negara akibat dari tindak pidana korupsi tidak dikembalikan sepenuhnya kepada Negara. Untuk mengatasi hal tersebut terdapat 2 (dua) upaya yang

dapat dilakukan oleh Jaksa diantaranya dengan Penyelesaian Uang Pengganti secara Non Litigasi dan Penyelesaian Uang Pengganti secara Litigasi.⁷

Berdasarkan data yang dihimpun oleh Mungki Hadipratikto, tunggakan terhadap uang pengganti dalam tindak pidana korupsi yang ada pada Kejaksaan di seluruh Indonesia mencapai 5 trilyun rupiah.⁸ Berdasarkan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) semester I Tahun 2009, pembayaran uang pengganti yang belum tertagih dari para terpidana korupsi adalah senilai 8,15 triliun rupiah. Kejaksaan Agung Republik Indonesia belum melakukan tindakan apapun untuk menagih tunggakan pembayaran uang pengganti tersebut.⁹ Sebagai gambaran khusus Korupsi yang mendapat putusan dari hakim Tipikor Jawa Tengah adalah Tindak Pidana Korupsi dana Bantuan Sosial di Kabupaten Boyolali dengan terdakwa Joko M. Dahlan. Selain itu ada juga kasus korupsi Kegiatan Rehabilitasi Jaringan Irigasi D. I. Bendung Penggung Desa Karang Jati Kecamatan Wonosegoro Kabupaten Boyolali, dari Dana Alokasi Khusus (DAK) dengan terdakwa Purwito. Kedua kasus ini dilaksanakan bersama-sama secara berkelanjutan, dimana hasil korupsinya mengalir ke sejumlah pihak. Namun dalam praktik pelaksanaan pidana uang pengganti, semuanya tidak melakukan pembayaran uang pengganti, tetapi memilih menjalani pidana tambahan. Pilihan tersebut menyebabkan kerugian dan potensi kerugian keuangan Negara/atau daerah tidak kembali. Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penulis melakukan penelitian dengan fokus pada permasalahan norma hukum dalam undang-undang korupsi dan implikasinya terhadap normalisasi keuangan Negara akibat korupsi.

⁷Ni Nyoman Santiari. “Kendala Jaksa dalam Penerapan Pidana Tambahan Uang Pengganti pada Perkara Tindak Pidana Korupsi”. <http://ojs.unud.ac.id>. Diakses pada tanggal 8 Februari 2016

⁸Mungki Hadipratikto. (Maret 2015). “Eksekusi Putusan Pidana Uang Pengganti Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi”. *Jurnal Hukum Nestor Universitas Tanjungpura*.

⁹Novia Chandra Dewi (19/10/2009). “Uang Pengganti Kurang Karena Koruptor Pilih Jalani Hukuman Subsider”. <http://www.news.detik.com>. Diakses pada tanggal 8 Februari 2016

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana penerapan pidana pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi dalam pengembalian uang Negara?
2. Apa saja yang menjadi kendala dalam penerapan pidana pembayaran uang pengganti?
3. Bagaimana konsep pengembalian kerugian keuangan negara dimasa mendatang?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui penerapan pidana pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi dalam pengembalian uang Negara.
2. Mengetahui kendala penerapan pidana pembayaran uang pengganti.
3. Mengetahui konsep pengembalian kerugian keuangan negara dimasa mendatang

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis : penelitian ini memberikan pengetahuan kepada penulis dan pihak lain tentang pengaturan pidana ganti rugi uang Negara dalam Tindak Pidana Korupsi, bagaimana kendala-kendala dalam penerapannya, bagaimana efektivitasnya terhadap pengembalian uang Negara dan bagaimana jalan keluarnya.
2. Manfaat praktis : penelitian ini bermanfaat dapat menjadi referensi bagi penegak hukum dalam menjalankan fungsi penegakan hukum serta akademisi dalam memperdalam kajian ilmu hukum pidana terutama terkait Tipikor.

E. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian ini terletak pada satu kata dalam judul yaitu “efektivitas”. Kata efektivitas bermakna indikator yang dapat menunjukkan tingkat keefektivan dari penerapan aturan hukuman uang pengganti dalam Tindak Pidana Korupsi yang diatur dalam UU nomor 31 tahun 1999.

Pengalaman di hampir sebagian besar Kejaksaan menunjukkan bahwa terpidana tidak membayar penuh uang pengganti, karena terpidana lebih memilih pidana penjara tambahan. Studi ini melihat obyek masalah dari sudut pandang keadilan moralitas, lebih dari perspektif keadilan materiil dalam UU Tipikor. Dengan demikian penelitian ini melahirkan pemikiran baru terkait instrumen pemiskinan terhadap koruptor melalui perubahan-perubahan konsep realisasi ketentuan ancaman pidana uang pengganti. Berbeda dengan kebanyakan penelitian sebelumnya yang banyak fokus pada kajian-kajian yuridis normatif atau diskriptif terkait dengan pelaksanaan pidana uang pengganti dalam Tipikor.