

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang.

Tindak pidana korupsi merupakan kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*), sehingga dalam memberantasnya juga diperlukan cara-cara yang luar biasa. Tindak pidana korupsi pada dewasa ini sudah sangat berbahaya artinya bukan saja merugikan keuangan negara, akan tetapi juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, menghambat pembangunan nasional dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Indonesia sebagai negara berkembang, yang pembangunannya sangat bertumpu pada pengelolaan keuangan Negara guna mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, menjadi terhambat akibat perbuatan korup para koruptor yang menggerogoti keuangan Negara tersebut. Kondisi ini telah melahirkan Indonesia sebagai Negara koruptif, hal mana dapat dilihat dari hasil *Survey international Transparency* pada tahun 2012, yang mencatat tingkat korupsi di Indonesia menduduki *ranking* ke-118 dari 180 negara yang disurvei dan dengan skor *Corruption PreceptionIndex* (CPI) 32 jauh di bawah Negara ASEAN lainnya seperti Malaysia *ranking* 54 dengan skor 49 dan Singapura *ranking* 5 dengan skor 87.¹

Menurut Begawan ekonomi Indonesia Soemitro Djodjohadikoesoemo pada tahun 1999 telah mengingatkan angka kebocoran anggaran pembangunan setiap

¹ <http://www.transparency.org>.

tahunnya mencapai 30 pCt.² Dan kondisi ini masih berlangsung dan diperkuat dengan hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang melaporkan bahwa pada tahun 2013 semester I sebesar Rp.56,98 Triliun,³ sedangkan kerugian negara yang berhasil diselamatkan oleh KPK sebesar Rp.1.196 triliun,⁴ dan oleh Kejaksaan Agung tahun 2013 sebesar Rp.403 miliar⁵. Dari angka-angka tersebut nampak bahwa pengembalian kerugian negara belum semuanya, karena masih dikuasai atau dinikmati oleh koruptor.

Menurut Theodorus M. Tuanakotta, kerugian negara dapat dipetakan dalam Pohon Kerugian Negara atau disebut *R.E.A.L Tree* yang berisikan cabang kerugian negara berkenaan dengan penerimaan (*receipt*), pengeluaran (*Expenditure*), kekayaan (*Asset*), kewajiban (*Liability*).⁶

Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, menyebutkan bahwa “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”, sedangkan dalam pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU TPK), menyebutkan bahwa “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan

² Krisna Harahap, Pemberantasan Korupsi di Indonesia Jalan Tiada Ujung (Grafitri, Bandung, 2009) hlm.27.

³ www.investor.co.id.

⁴ Kompas.com, senin 12 Januari 2014

⁵ Detik news.com, 23 Desember 2013

⁶ Theodorus Tuanakotta, Kerugian Negara Dalam Kajian Pidana, Rajawali, 2012, hlm.7

perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara”.

Salah satu upaya luar biasa dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dengan tujuan untuk mengembalikan kerugian negara adalah dengan diterapkannya pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti, hal ini sebagaimana perumusan ancaman pidana dalam ketentuan UU TPK yang menganut system pidana maksimal, minimal khusus serta pidana kumulasi.

Selain memuat ancaman pidana pokok, penjara dan denda dengan minimal khusus dan maksimal, UU TPK memuat pula pidana tambahan, hal ini seperti yang diatur dalam pasal 17 *juncto* pasal 18 huruf b UU TPK, yang menyatakan bahwa *“selain dapat dijatuhi pidana pokok, terdakwa dalam perkara korupsi dapat dijatuhi pidana tambahan, yang salah satu bentuknya adalah pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi”*.

Pidana tambahan pembayaran uang pengganti merupakan konsekuensi dari akibat tindak pidana korupsi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, sehingga untuk mengembalikan kerugian negara tersebut diperlukan sarana yuridis yakni dalam bentuk pembayaran uang pengganti.

Uang pengganti merupakan suatu bentuk pidana tambahan dalam perkara korupsi untuk mengembalikan kerugian negara. Pada hakikatnya baik secara hukum maupun doktrin, khusus untuk perkara korupsi, pidana tambahan berupa uang pengganti patutlah untuk menjadi perhatian Jaksa Penuntut Umum dalam penyusunan dakwaannya maupun tuntutanannya dan Hakim di dalam penjatuhan

putusannya, hal tersebut disebabkan karena pidana tambahan berupa uang pengganti tersebut diharapkan bukan saja sebagai efek jera bagi koruptor, akan tetapi juga dapat mengembalikan kerugian negara yang telah dikuasai atau dinikmati oleh koruptor, yang pada gilirannya pengembalian kerugian negara tersebut dapat dipergunakan kembali untuk memajukan ekonomi negara, demi terwujudnya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

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 dijatuhi juga beberapa pidana tambahan, antara lain pembayaran uang pengganti (Pasal 18 ayat (1) huruf b UU TPK). 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.

Hukum yang terkait dengan pelaksanaan kewenangan hakim dalam kapasitasnya sebagai pemutus perkara di pengadilan dalam pidana tindak korupsi adalah hukum pidana materiel (yaitu KUHP, UU Tipikor), dan hukum formel (yaitu KUHAP dan Undang-Undang Tindak pidana Korupsi, serta ketentuan pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana baik berupa Peraturan Pemerintah maupun ketentuan hukum yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung). Dalam konteks beracara, agar putusan pengadilan dapat berkualitas, maka sebagian

prasyarat yang harus ada adalah Hakim yang profesional, progresif, dan ketentuan hukum acara yang adil dan jelas.

Berkaitan dengan pelaksanaan putusan pidana oleh jaksa, peranan isi putusan pengadilan sangat vital. Karena itu, Putusan Pengadilan harus memenuhi syarat materiel dan syarat formel, serta dapat dilaksanakan (*executiable*). Ketika suatu putusan sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, maka Jaksa selaku eksekutor akan dapat mengeksekusi secara tepat. Khusus berkaitan dengan eksekusi pembayaran uang pengganti, selama ini sering terjadi kendala. Dari sisi Putusan Pengadilan, biasanya dalam amar putusan tidak dicantumkan secara detail mengenai arah eksekusi putusan. Hal ini dapat dipahami karena memang dalam hukum pidana materiel juga ancaman pidananya tidak detail, terutama berkaitan dengan permasalahan “bagaimana jika terpidana hanya mampu membayar sebagian uang pengganti”, bagaimana eksekusi pidana penjara sebagai “pengganti” dari uang pengganti tersebut ?.

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.⁷ Bahkan secara umum juga terungkap bahwa pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti sebagaimana ada dalam laporan *Indonesia Corruption Watch (ICW)*, bahwa berdasarkan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) semester I Tahun 2009, pembayaran uang pengganti yang belum tertagih dari para terpidana korupsi adalah senilai Rp.8,15 triliun rupiah. Kejaksaan Agung Republik Indonesia belum melakukan tindakan

⁷ Mungki Hadipratikto, *Eksekusi Putusan Pidana Uang Pengganti dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi*. Jurnal Hukum NESTOR Universitas Tanjungpura.

apapun untuk menagih tunggakan pembayaran uang pengganti tersebut.⁸ Sebagai gambaran khusus, di Kejaksaan Tinggi Maluku, seperti contoh kasus dana keserasian sebesar Rp.35,5 miliar. Dari kerugian keuangan negara sebesar Rp.35,5 milyar terpidana hanya mampu mengembalikan sebesar Rp.220 juta. Contoh kasus ini terpidana telah mengembalikan sebagian uang yang dikorupsi sebelum perkaranya disidangkan di pengadilan.⁹

Berdasarkan hasil penelitian, eksekusi pidana dalam putusan pembayaran uang pengganti yang tidak dapat dibayar seluruhnya oleh terpidana korupsi, disebabkan oleh 5 hal yaitu sebagai berikut.

- a. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak mengatur apabila terpidana hanya membayar sebagian pembayaran uang pengganti.
- b. Kejaksaan belum menggunakan fungsi eksekutorialnya secara maksimal dalam menagih pembayaran uang pengganti.
- c. Terpidana korupsi lebih memilih menjalani hukuman subsider pidana penjara/hukum badan daripada membayar uang pengganti.
- d. Penyitaan terhadap harta kekayaan terpidana dilakukan setelah perkara tindak pidana korupsi berkekuatan hukum tetap.
- e. tidak digunakannya gugatan perdata untuk penyelesaian pembayaran uang pengganti.¹⁰

⁸ Novia Chandra Dewi, *Uang Pengganti Kurang karena Koruptor Pilih Jalani hukuman Subsider*, dari website <http://www.detiknews.com>, diakses Tanggal 9 September 2012.

⁹ Ambon Expres, 14 Oktober 2009, *Korupsi Ambon*, dari website <http://www.kabarinvestigasi.com>, diakses Tanggal 1 April 2013.

¹⁰ Muhammad Aras Madusira, *Eksekusi Pembayaran Uang Pengganti dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi*, Tesis, UGM. 2011, hlm. xi

Sampai saat ini pembebanan uang pengganti bagi para koruptor selain pidana penjara tidak pernah dibahas, sehingga dalam penulisan ini akan dibahas lebih jauh tentang uang pengganti tersebut.

1.2.Rumusan Masalah.

Berdasarkan dari pembahasan latar belakang dapat dirumuskan pokok permasalahan yang akan dibahas lebih lanjut, yaitu :

1. Apakah yang dimaksud dengan uang pengganti dalam perkara korupsi ?.
2. Apakah penjatuhan pidana tambahan berupa uang pengganti menurut UU TPK bersifat imperatif ?.

1.3.Tujuan Penulisan.

Tujuan penulisan ini adalah untuk memenuhi salah satu persyaratan akademis untuk memperoleh gelar Magister Hukum. Selain itu tujuan dasar diadakannya penelitian mengenai pengaturan uang pengganti kerugian negara dalam tindak pidana korupsi di Indonesia adalah untuk :

- a. Mengkaji definisi dan pengaturan standar uang pengganti kerugian negara sebagai pidana tambahan dalam tindak pidana korupsi di Indonesia .
- b. Mengetahui kedudukan uang pengganti sebagai pidana tambahan dalam penjatuhan pidana oleh Hakim.

1.4.Manfaat Penulisan.

Penelitian penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

- a. Memberikan gambaran dan masukan bagi pemerintah untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan uang pengganti kerugian Negara dalam tindak pidana korupsi di Indonesia.
- b. Memberikan pemahaman secara khusus dalam hal penanganan dan pengaturan uang pengganti kerugian Negara dalam tindak pidana korupsi di Indonesia serta pelaksanaannya.

1.5. Metode Penelitian.

1.5.1. Tipe Penelitian.

Pada dasarnya penelitian merupakan usaha yang secara hati-hati dan cermat dilakukan untuk berpikir secara ilmiah.¹¹ Ilmu hukum mengenal dua jenis/tipe penelitian yakni penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Dari kedua jenis/tipe penelitian tersebut, maka yang digunakan dalam penulisan tesis adalah penelitian yuridis normatif yaitu suatu penelitian terhadap hubungan antara faktor yuridis (hukum positif) dengan factor-faktor normatif (asas-asas hukum) melalui studi pustaka.

1.5.2. Pendekatan Masalah.

Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya Penelitian Hukum¹² menyatakan bahwa pendekatan-pendekatan yang dapat digunakan dalam penelitian hukum normatif adalah Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*), Pendekatan Kasus (*Case Approach*), Pendekatan Historis (*Comparative Approach*), Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*), dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm.9

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm.96.

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan ini adalah dengan menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu : Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*) adalah suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan uang pengganti yang ada dalam UU TPK, dan peraturan organik lain yang berhubungan dengan objek penelitian, Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) ditekankan pada pandangan-pandangan hukum mengenai pengaturan uang pengganti kerugian negara dalam tindak pidana korupsi di Indonesia serta teori-teori hukum yang terdapat dalam literatur.

1.5.3. **Bahan/Sumber Hukum.**

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah Bahan Hukum Primer (*primary data*). dan Bahan Hukum Sekunder (*secondary data*). Bahan Hukum Primer meliputi peraturan perundang-undangan, yakni : Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, KUHPidana, KUHPidana, dan Undang-Undang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, Bahan Hukum Sekunder meliputi buku-buku ilmiah, literatur, artikel-artikel hukum, majalah atau jurnal hukum, karya tulis hukum yang memuat pandangan ahli hukum, maupun informasi baik dari media cetak maupun media elektronik yang mendukung penelitian ini..

1.5.4. Langkah Penelitian.

Dalam penulisan ini, langkah penelitian yang dilakukan adalah penelitian kepustakaan yaitu suatu metode pengumpulan data dengan cara inventarisasi yakni cara meneliti dengan menginventarisasi bahan-bahan yang diperlukan melalui perpustakaan, kemudian bahan-bahan tersebut diklasifikasi dengan cara memilah-milah sesuai dengan rumusan masalah. Dilanjutkan dengan disusun secara sistematisasi supaya mempermudah dalam penulisannya.

1.5.5. Langkah Analisis.

Sebagai penelitian yuridis normatif digunakan metode deduksi melalui pemikiran yang berawal dari pengetahuan yang bersifat umum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan kemudian diterapkan pada masalah selanjutnya yang menghasilkan jawaban yang bersifat khusus.

1.6. Sistematika Penulisan.

Penulisan tesis ini dilakukan dengan sistematikan penyusunan penulisan yang dibagi menjadi empat bab dan terbagi lagi menjadi beberapa sub-sub bab, sebagai berikut :

Bab I. Pendahuluan mencakup latar belakang masalah yang melatarbelakangi pengambilan judul tesis dengan penekanan pada penerapan sanksi pidana tambahan berupa uang pengganti. Selain itu juga mencakup tujuan dan manfaat penulisan penelitian, Metode Penelitian dengan menggunakan tipe yuridis normatif.

Bab II. Pengertian Uang Pengganti, dengan sub-sub bab yaitu sub bab pertama. Pengertian Kerugian Negara dan Kerugian Keuangan Negara Menurut UUPTK. Sub bab kedua yaitu Pengertian Uang Negara dan Uang Pengganti Kerugian Negara menurut UUTPK.

Bab III. Implementasi Uang Pengganti Sebagai Pidana Tambahan Dalam UUTPK, dengan sub-sub bab yaitu sub bab pertama Pidana Tambahan menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan UUTPK. Sub bab kedua yaitu Pelaksanaan Eksekusi Uang Pengganti Terhadap Putusan Pengadilan Yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap (BHT).

Bab IV. Penutup, terdiri dari Kesimpulan dan saran. Kesimpulan ini merupakan ringkasan jawaban atas masalah yang di kemukakan yang menyangkut uang pengganti dan penerapannya sebagai bentuk pengembalian kerugian Negara. Sedangkan saran merupakan preskripsi yang berupa rekomendasi yang dapat diterapkan terkait uang pengganti.