

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam konsideran disebutkan bahwa korupsi sebagai jenis tindak pidana yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara serta dapat menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional, oleh karena itu segala macam perbuatan yang sifatnya merugikan keuangan negara perlu di kikis habis diantaranya adalah dengan cara memaksimalkan daya kerja dan daya paksa peraturan perundang-undangan yang ada melalui penegakan hukum.¹

Salah satu unsur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah kerugian uang negara. Terhadap kerugian uang negara ini, pemerintah membuat Undang-Undang Korupsi, baik yang lama yaitu Undang-Undang No 3 Tahun 1971 maupun Undang-Undang yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999, menetapkan kebijakan bahwa kerugian negara itu harus dikembalikan atau diganti oleh pelaku korupsi.

Menurut Krisna Harahap, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memberi batasan bahwa yang dimaksud dengan korupsi adalah "setiap orang yang secara melawan hukum melakukan

perbuatan memperkaya diri sendiri atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara". Menurut Undang-Undang tersebut, pengembalian kerugian Negara dapat dilakukan melalui dua instrumen hukum, yaitu instrumen pidana dan instrumen perdata. Instrumen pidana dilakukan oleh penyidik dengan menyita harta benda milik pelaku dan selanjutnya oleh Penuntut Umum di tuntutan agar dirampas oleh hakim. Instrumen perdata dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) atau instansi yang dirugikan terhadap pelaku korupsi (tersangka, terdakwa, terpidana atau ahli warisnya bila terpidana meninggal dunia). Instrumen pidana lebih lazim dilakukan karena proses hukumnya lebih sederhana dan mudah.²

Dalam putusan Pengadilan, selain pidana pokok biasanya hakim juga memutuskan pidana tambahan berupa pidana uang pengganti kepada para terpidana kasus kejahatan korupsi. Pidana uang pengganti yang di hubungkan dengan jumlah masa tahanan terpidana, kadang kala tidak dipenuhi oleh terpidana, dimana mereka telah memilih pidana tambahan berupa kurungan ataupun pidana pengganti yang diputuskan oleh hakim yang dapat disebabkan oleh beberapa hal.³

Istilah uang pengganti mengandung pengertian kepentingan perorangan atau individu, tetapi kepentingan publik atau kepentingan negara. Dalam hal ini dapat dikatakan *criminal and punitive in their nature*. Berbeda sifatnya, misalnya saja dengan tuntutan ganti kerugian karena ditangkap, ditahan, dituntut atau di adili atau dikenakan tindakan lain tanpa alasan yang berdasarkan hukum, karena kekeliruan mengenai orangnya. Berbeda pula dengan gugatan ganti kerugian sebagai akibat perbuatan yang menjadi dasar dakwaan yang dapat digabungkan

kepada perkara pidana dalam Pasal 98 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Dalam hal ini, yang terkait adalah kepentingan individu, bukan kepentingan negara.⁴

Terdakwa perkara korupsi yang telah terbukti dan menyakinkan melakukan tindak pidana korupsi terbebas dari kewajiban untuk membayar uang pengganti apabila uang pengganti tersebut dapat dikompensasikan dengan kekayaan terdakwa yang dinyatakan dirampas untuk negara atau terdakwa sama sekali tidak menikmati uang tersebut, atau telah ada terdakwa lain yang telah dihukum membayar uang pengganti, atau kerugian negara masih dapat ditagih dari pihak lain. Tetapi uang pengganti bukan utang terdakwa (terpidana). Tidak ada hubungan keperdataan antara terdakwa (terpidana) yang telah merugikan negara sehingga negara perlu menggugat secara keperdataan baik atas dasar wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Pidana uang pengganti adalah putusan hakim yang wajib serta merta dilaksanakan oleh Jaksa Penuntut Umum. Setiap kekayaan terdakwa dapat dikuasai negara untuk membayar uang pengganti. Pidana tambahan uang pengganti yang di atur dalam Pasal 18 Undang-Undang No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, serta dalam penjelasan umum menyatakan “ Undang-undang ini memuat juga pidana penjara bagi pelaku tindak pidana korupsi yang tidak dapat membayar pidana tambahan berupa uang pengganti kerugian negara”. Pidana tambahan ini bertujuan untuk pemulihan kerugian akibat tindak pidana korupsi.⁵ Dalam prakteknya pelaksanaan putusan

⁴ Ade Paul Lukas , 2010 ,*“Efektivitas Pidana Pembayaran Uang Pengganti Dalam Tindak Pidana Korupsi”* (Studi Putusan Tindak Pidana Korupsi Di Pengadilan Negeri Purwokerto)”, Purwokerto, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 10 No. 2 Mei 2010, hlm 25

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, maka tujuan penelitian dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme penjatuhan pidana penjara pengganti kerugian negara dalam tindak pidana korupsi.
2. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pidana penjara pengganti kerugian negara dalam tindak pidana korupsi di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Wirogunan Yogyakarta.
3. Untuk mengetahui kendala-kendala dalam pelaksanaan pidana penjara pengganti kerugian negara di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Wirogunan Yogyakarta.

D. Tinjauan Pustaka

1. Tindak Pidana Korupsi

Korupsi berasal dari bahasa latin *corruptio*, dan disebutkan bahwa *corruptio* berasal dari kata *corrumpere*, suatu kata latin yang lebih tua. Dari bahasa latin itulah turun kebanyakan bahasa Eropa seperti *corruption dan coorupt* (Inggris), *corruption* (Prancis), dan *Corruptie* (Belanda), yang secara harfiah, menurut Sudarto (1976) mengatakan kata korupsi menunjuk pada perbuatan yang rusak, busuk, tidak jujur yang dikaitkan dengan keuangan.⁶ Korupsi, menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan sebagai jenis tindak pidana yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara serta dapat menghambat pembangunan nasional.

Kerugian negara yang dimaksud terdapat pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi No.31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No.20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999, yang berbunyi : “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”. Kalimat diatas dapat ditafsirkan menurut kehendak siapa saja yang membacanya tidak mendatangkan kepastian hukum kepada pencari keadilan dan penegak hukum, karena perbuatan atau peristiwa tersebut belum nyata atau belum tentu terjadi dan belum pasti jumlahnya.

Telah ada definisi Kerugian Negara yang menciptakan kepastian hukum, yaitu sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 ayat (22) yang berbunyi sebagai berikut: Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya akibatnya perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Namun demikian, dalam masalah kerugian negara tersebut harus dibedakan antara kerugian negara sebagai akibat kesalahan dalam pengelolaan, dan kerugian negara sebagai akibat tindakan kecurangan/ penyalahgunaan kewenangan pejabat pengelola keuangan.Sedangkan yang dimaksud dengan keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:⁷

⁷Mulia Fadillah, 2009, “Pelaksanaan Pidana Pembayaran Uang Pengganti Bagi Terpidana Kasus ...”

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung-jawaban pejabat, Lembaga Negara, baik ditingkat pusat maupun daerah.
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung-jawaban Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, Badan Hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Korupsi bukan hanya menghambat proses pembangunan negara ke arah yang lebih baik, yaitu peningkatan kesejahteraan serta pengentasan kemiskinan rakyat. Ketidakberdayaan hukum di hadapan orang kuat, ditambah minimnya komitmen dari elit pemerintahan menjadi faktor penyebab mengapa korupsi masih tumbuh subur di Indonesia. Semua itu karena hukum tidak sama dengan keadilan, hukum datang dari otak manusia penguasa, sedangkan keadilan datang dari hati sanubari rakyat.⁸ Berbagai upaya telah dilakukan untuk memberantas korupsi, bahkan upaya pemberantasan korupsi tersebut telah dilakukan jauh sejak masa kemerdekaan Republik Indonesia. Hal ini terbukti dengan adanya 2 (dua) ketentuan peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang tindak pidana korupsi yang dihasilkan dalam kurun waktu antara tahun 1960 sampai dengan tahun 1998, yaitu :⁹

- a. Undang-Undang Nomor 24/Prp/1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi; dan
- b. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁸ Amin Rahayu, 2005, *Sejarah Korupsi di Indonesia*, Jakarta, Amanah, hlm 22
⁹ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi Antara Upaya

Disamping kedua peraturan perundang-undangan tersebut, untuk memberantas korupsi juga telah dikeluarkan TAP MPR Nomor IX/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dengan adanya TAP MPR ini, maka amanat telah diberikan negara kepada penyelenggara negara untuk memberantas tindak pidana korupsi. Sejak dikeluarkannya TAP MPR tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menetapkan serangkaian undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi yaitu :

- a. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; dan
- b. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Selain upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan melalui penetapan peraturan perundang-undangan tersebut di atas upaya lain yang dilakukan adalah dengan penetapan pembayaran uang pengganti korupsi. Uang pengganti merupakan salah satu upaya penting dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi di negara kita. Dapat dikatakan demikian karena uang pengganti merupakan suatu bentuk pengembalian kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan korup yang dilakukan oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab dengan tujuan untuk memperkaya diri sendiri. Upaya ini memberikan hasil yaitu berupa pemasukan ke kas negara dari hasil pembayaran uang pengganti dari beberapa terpidana yang telah ditetapkan jumlah pembayaran uang penggantian.

sebagai bagian dari upaya pemidanaan terhadap mereka yang melanggar hukum. Dalam hal ini hukum yang dilanggar adalah tindak pidana korupsi.

2. Penjara Pengganti Kerugian Negara

Terlihat bahwa korupsi telah mengakibatkan pelaku memperoleh keuntungan finansial dan sebaliknya negara sebagai korban menderita kerugian finansial. Pada pokoknya korupsi telah mengakibatkan kemiskinan, sehingga pelaku korupsi harus dikenakan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti. Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ketentuan mengenai pembayaran uang pengganti sangat tegas, yaitu apabila tidak dibayar dalam tempo 1 (satu) bulan, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan di lelang untuk menutupi uang pengganti tersebut. Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti maka terhukum segera dieksekusi dengan memasukkannya ke dalam penjara. Hukuman penjara tersebut sudah ditentukan dalam putusan hakim, yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum pidana pokoknya. Adapun definisi pidana penjara adalah suatu pidana berupa pembatasan kebebasan bergerak dari seorang terpidana, yang dilakukan dengan menutup orang tersebut di dalam semua lembaga pemasyarakatan, dengan mewajibkan orang itu untuk menaati semua peraturan tertib yang berlaku di dalam lembaga pemasyarakatan, yang dikaitkan dengan suatu tindakan tata tertib bagi mereka yang telah melanggar peraturan tersebut.¹⁰

¹⁰

Istilah penjara menurut Bambang Purnomo adalah tempat atau lembaga memidana seorang terpidana yang sudah dikenal di Indonesia sejak tahun 1873. Dinyatakan pula bahwa penjara dianggap kejam dan ganas karena sistem pemidanaan yang dilaksanakan mencakup pula pidana kerja paksa dan pidana fisik. Para terpidana dan narapidana tersebut sekaligus juga mengalami pengasingan dari lingkungan masyarakat, sehingga mengalami isolasi sosial secara total.¹¹

Tujuan dari pidana penjara adalah disamping menimbulkan rasa derita pada terpidana karena hilangnya kemerdekaan bergerak, membimbing terpidana agar bertobat, mendidik supaya ia menjadi seorang anggota masyarakat sosialis Indonesia yang berguna. Dengan singkat tujuan pidana adalah kemasyarakatan. Jadi, di sini jelas bahwa dalam pelaksanaan pidana penjara tidak hanya bertujuan sebagai pembalasan saja melainkan juga harus disertai dengan pembinaan terhadap para terpidana dan pembinaan ini merupakan hal terpenting untuk orientasi ke depan. Sejak tahun 1964 penjara bagi suatu tempat untuk menjalankan pidana penjara sudah diganti dengan istilah Lembaga Pemasyarakatan (LP) dan bukan sebagai suatu tempat yang semata-mata menghukum dan menderitakan orang. Akan tetapi suatu tempat untuk membina atau mendidik orang-orang yang telah berkelakuan menyimpang agar setelah menjalani pembinaan di Lembaga Pemasyarakatan dapat menjadi orang dan dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan masyarakat.

Andi Hamzah mengatakan bahwa dalam rancangan KUHP nasional, tujuan pidana adalah mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma

hukum demi pengayoman masyarakat, mengadakan koreksi terhadap terpidana dan dengan demikian menjadikannya orang yang baik dan berguna serta mampu untuk hidup bermasyarakat, menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana serta memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat, dan juga membebaskan rasa bersalah pada terpidana.¹² Terdapat perbedaan pelaksanaan antara sistem pemasyarakatan dengan sistem kepenjaraan. Sistem kepenjaraan menekankan pada unsur balas dendam dan penjeraan terhadap individu yang melakukan pelanggaran hukum serta bukan hanya merampas hilang kemerdekaannya tetapi juga merampas semua hak-haknya sebagai individu manusia dan menggunakan sistem tertutup yaitu menjauhkan narapidana dari masyarakat luar dan memutuskan hubungan dengan masyarakat. Pemikiran-pemikiran baru yang mencegah pengulangan tindak kejahatan dan memperbaiki pelaku kejahatan, maka lahirilah suatu sistem pembinaan yang dikenal dengan Sistem Pemasyarakatan. Sistem pemasyarakatan adalah suatu susunan elemen yang berintegrasi yang membentuk suatu kesatuan yang integral membentuk konsepsi tentang perlakuan terhadap orang yang melanggar hukum pidana atas dasar pemikiran rehabilitasi, resosialisasi, yang berisi unsur edukatif, korektif, defensif dan yang beraspek individu dan sosial.¹³

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum yang bersifat normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang

¹² Andi Hamzah, 1993, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia*, Jakarta, Pradya Paramita. hal 33.

meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin.¹⁴

2. Lokasi Penelitian

Untuk mempermudah pengumpulan data sesuai dengan permasalahan yang penulis teliti, maka penulis melakukan penelitian di Lembaga Pemasarakatan kelas II A Wirogunan Yogyakarta, yaitu di jalan Taman Siswa Nomor 6 Yogyakarta.

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder.

a. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah sumber data yang diperoleh dari literatur yang mendukung. Sumber data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1) Bahan Hukum Primer

- a) Undang-Undang No 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak pidana Korupsi (LN 19 tahun 1971).
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- c) Undang-Undang No 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan.
- d) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

¹⁴Mukti Fajar, Yulianto Achmad, 2007, "*Teori Hukum: Dualisme Penelitian Hukum*", Yogyakarta,

yang tidak relevan. Data tersebut kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang didapat dengan studi kepustakaan agar permasalahan terjawab.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika yang digunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. BAB I Pendahuluan, terdiri dari latar belakang masalah yang mendasari pembahasan materi ini, perumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan skripsi di sampaikan dalam bab ini.
2. BAB II Tinjauan Umum Tentang Hukum Tindak Pidana Korupsi, di dalamnya terdiri dari sejarah tindak pidana korupsi, jenis-jenis tindak pidana korupsi, serta penegakan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Kepolisian Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan Komisi Pemberantasan Korupsi.
3. BAB III Pidana Tambahan Dalam Tindak Pidana Korupsi, pada bab ini terdiri dari pidana dan pemidanaan yang bersifat umum, pidana dan pemidanaan tindak pidana korupsi, dan pidana tambahan dalam tindak pidana korupsi..
4. BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan yang terdiri dari mekanisme penjatuhan pidana penjara pengganti kerugian negara, pelaksanaan penjara pengganti kerugian negara, sertakendala-kendala dalam pelaksanaan

5. **BAB V Penutup**, terdiri dari kesimpulan dan saran penulis terhadap hasil penelitian dan pembahasan