

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.2 Faktor-Faktor Yang Mendorong Timbulnya Tindak Pidana Korupsi**

Pepatah mengatakan, tidak ada asap tanpa api, yang berarti tidak ada akibat tanpa ada sebab. Sama halnya dengan tindak pidana korupsi. Korupsi di Indonesia tidak berdiri begitu saja, tidak serta merta muncul tanpa ada pemantik atau factor pendukungnya.

Indonesia sebagai Negara yang sedang berkembang, kesejahteraan penduduk negeri ini belum merata, kesenjangan terjadi antara si kaya dan si miskin. Kesenjangan kesejahteraan ini dituding menjadi salah satu dari maraknya korupsi di Indonesia. Mereka yang memiliki uang kerap memberi pelican untuk memudahkan urusan, sedangkan bagi mereka yang berkekurangan kerap menghambat dan meminta uang kepada si kaya. Selain masalah kesenjangan kesejahteraan masyarakat, ada beberapa faktor yang mendorong terjadinya korupsi di Indonesia.

##### **a. Rangkap jabatan**

Rangkap jabatan tampaknya sudah menjadi hal yang biasa di negeri ini. Biasa dilihat dari rangkap jabatan yang kerap terjadi di instansi pemerintah. Seorang menteri, pejabat eselon I, atau eselon II juga memangku jabatan sebagai komisaris di salah satu BUMN/BUMD di lingkungan departemen atau instansinya, padahal dia sudah memangku jabatan structural. Tentu saja menteri atau pejabat yang

bersangkutan tersebut tidak bias obyektif saat menjaalkan tugas. Penilaiannya menjadi bias karena ada dorongan untuk melakukan kolusi yang menguntungkan departemen atau instansinya. Semangat kolusi itulah yang pada akibatnya menimbulkan kerugian keuangan Negara.<sup>37</sup>

Potensi untuk melakukan korupsi juga sangat terbuka bagi para pejabat yang mempunyai kewenangan rangkap sebagai otorisator, ordonator, dan bendaharawan. Otorisator adalah orang yang menjalankan kekuasaan, ordonator adalah orang yang membuat peraturan, sedangkan bendaharawan adalah orang yang bertanggung jawab terhadap aliran dana. Seseorang atau pihak yang memegang jabatan tersebut dapat saja bertindak layaknya dewa karena dia adalah pembuat aturan, dia juga punya kuasa untuk menerapkan aturan tersebut sekaligus berkuasa atas aliran dana. Bisa dibayangkan betapa “basah” posisi yang diembannya. Jika si pemegang jabatan tidak kuat iman, sangat mudah baginya untuk melakukan korupsi.

Pada awalnya kemerdekaan dan awal lahirnya orde baru, rangkap jabatan terjadi karena kurangnya sumber daya manusia yang berkualitas. Tidak mengherankan jika banyak posisi yang dijabat oleh satu orang. Dunia bergerak dan perubahan terjadi, orang pintar makin bertambah jumlahnya dan tidak sulit menemukan orang yang mampu untuk bekerja di berbagai posisi. Perubahan tersebut tidak dibarengi dengan perubahan pola pikir. Masih banyak petinggi negeri yang berfikir bahwa rangkap jabatan masih bisa diterapkan di instansi atau organisasi. Permasalahan masa sekarang ini semakin kompleks. Dibutuhkan konsentrasi lebih

---

<sup>37</sup> Diana Napitupulu, *KPK in Action*, (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2010), hlm 28.

untuk menangani sebuah bidang sehingga rangkap jabatan seharusnya sudah tidak dilakukan demi mencapai sebuah hasil optimal.<sup>38</sup>

#### **b. Memandang publik sebagai pelayan**

Salah satu sektor rawan korupsi adalah sektor pelayanan publik. Tidak peduli daerah pucuk gunung di Papua atau di tengah pengapnya metropolitan Jakarta, selalu bisa ditemuui pelanggaran yang dilakukan oleh aparat pelayanan publik. Namanya pelayanan publik, tetapi yang terjadi justru sebaliknya. Publiklah yang menjadi pelayan, pelayan bagi aparat. Sudah bukan rahasia lagi bahwa untuk memudahkan proses pengurusan dokumen kita harus menyerahkan sejumlah uang. Contoh paling nyata adalah pembuatan KTP, sering diminta menyetor sejumlah uang agar proses pembuatan menjadi panjang dan berbelit-belit. Praktik kotor seperti itulah yang menyebabkan banyaknya warga Negara mempunyai KTP ganda, yang ujungnya menyulitkan aparat saat harus mengejar buronan atau pelaku kriminal.<sup>39</sup>

Tidak hanya itu, permainan aparat juga menyangkut pada prosedur birokrasi yang berbelit-belit. Banyak perizinan yang harus diurus sebelum seseorang dapat membuka usaha atau berinvestasi. Tidak adanya jaminan kepastian waktu keluarnya izin. Tentu saja bagi pebisnis waktu adalah uang, kehilangan waktu sehari bisa mengakibatkan kerugian yang besar. Standar pelayanan publik antar instansi berbeda sehingga semakin menyulitkan masyarakat yang ingin mengurus sesuatu. Ruwetnya

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm 29

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm 30

birokrasi di Indonesia kebanyakan disebabkan oleh pegawai yang bermental “UUD” alias ujung-ujungnya duit. Kita harus membayar dulu baru bisa terlayani. Kondisi tersebut melahirkan anekdot terkenal yang berbunyi “jika bisa dipersulit mengapa harus dipermudah?”

Tentu saja sistem seperti itu, yang ditunjang dengan mentalitas aparat yang merasa dirinya menjadi “juragan publik”, bertentangan dengan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas. Pada era keterbukaan sekarang ini seharusnya sektor pelayanan publik menjunjung prinsip transparansi dan akuntabilitas yang baik karena sektor pelayanan publik adalah indikator keberhasilan pemberantasan korupsi. Meski mengaku pemberantasan korupsi mengalami kemajuan tetapi jika sektor pelayanan publik masih bobrok, klaim tadi hanya menjadi sebuah pepesan kosong.

### **c. Birokrasi yang terlalu gemuk**

Jumlah aparat pemerintah yang terlalu besar menjadi permasalahan tersendiri bagi negeri ini. Efektivitas kerja aparat menjadi rendah karena tidak jarang untuk satu posisi memiliki jumlah tenaga yang terlalu banyak. Akibatnya sering terjadi kesulitan dalam melakukan pengawasan. Tidak heran banyak pegawai pemerintah yang kerap membolos, tetapi tidak ketahuan oleh atasannya.<sup>40</sup>

Jumlah berlebih tersebut juga membuat pegawai pemerintah tidak melaksanakan atau lali untuk membuat indikator kinerja, seperti yang diamanatkan Undang-Undang No.28 Tahun 1999 juncto (disingkat jo yang artinya berkaitan)

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm 31

Inpres No.7 Tahun 1999 tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Tanpa adanya indikator kinerja dan laporan ini tentu saja sulit untuk mengukur kinerja pegawai, ujung-ujungnya bisa menyuburkan pelanggaran dan korupsi. Ditambah lagi dengan kenyataan bahwa seorang pegawai negeri gajinya tidak besar dan banyak memiliki waktu luang sehingga kesempatan untuk berbuat menyimpang sangat besar.

**d. Besarnya kekuasaan yang dipegang**

Faktor lain penyebab korupsi adalah besarnya kekuasaan yang dipegang seseorang. Ada pepatah mengatakan “Kekuasaan yang besar cenderung disalahgunakan”. Di Indonesia hal ini mudah ditemukan salah satunya di badan legislatif. *Money politic* semakin marak terjadi di dalam proses pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi budget DPR RI.<sup>41</sup>

*Money politic* dapat terjadi karena mekanisme proses pengajuan RUU dari pemerintah dan stratifikasi produk peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang No.10 Tahun 2004, banyak dilanggar. Pelanggaran tersebut dilakukan dengan sengaja dan bersama-sama untuk memperkaya diri atau rekan-rekannya. Salah satu kasus menonjol anggota DPR dalam menjalankan fungsi legislasi adalah pengungkapan Al Amin Nasution, tertangkap tangan saat menerima “hadiah” dari Sekretaris Daerah Bintan Aziwan “hadiah” tersebut merupakan imbalan atas jasa Al Amin memuluskan alih fungsi hutan lindung. Di samping itu, produk

---

<sup>41</sup> Ibid, hlm 32

perundang-undangan yang dihasilkan menimbulkan distorsi antar instansi dan tidak dapat diaplikasikan karena timbulnya penolakan (resistensi) dari masyarakat.

DPR RI dalam fungsi pengawasan telah melampaui kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang No.2 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPD/DPRD. Undang-undang menyatakan bahwa DPR adalah melakukan “pengawasan politik”. Pada kenyataannya, para anggota DPR dewasa ini lebih banyak melakukan fungsi pengawasan pada masalah-masalah yang bersifat teknis sektoral bukan bersifat politis dan menjalin kolusi bersama pejabat teknis terkait yang akhirnya berujung merugikan keuangan Negara.

DPR dalam pelaksanaan fungsi hak budget, peluang untuk melakukan kolusi dan *money politic* sangat besar. Penyebabnya karena Undang-undang No.17 Tahun 2003 Pasal 15 ayat 3 memberi kewenangan yang terlalu luas dan sangat rinci kepada DPR dalam memberi persetujuan pengesahan RUU APBN. Di samping itu, ketentuan yang dijadikan pedoman dalam pelaksanaan budget hanya sebatas post-audit dan belum pernah diatur tentang pelaksanaan pre-audit terhadap rencana belum kerja dan anggaran dari setiap departemen atau instansi. Sistem seperti ini membuka peluang bagi para anggota DPR terkait untuk menjalin kolusi kolusi dilakukan bersama para pejabat pengelola anggaran departemen untuk menentukan budget atau anggaran biaya dan belanja yang diperlukan. Akhirnya hal tersebut bermuara pada tindakan yang merugikan keuangan negara.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Ibid, hlm 33.

Kualitas kemampuan sebagian anggota DPR dalam melaksanakan tugas dan fungsinya juga masih kurang. Penyebabnya karena sebagian anggota DPR kurang memiliki profesionalisme di bidang tugas masing-masing. Para anggota DPR di sisi lain telah membuat kalkulasi risiko sehingga muncul keberanian untuk melakukan pelanggaran. Ditambah lagi masih terbatasnya kewenangan yang diberikan kepada Badan Kehormatan Kode Etik DPR RI, antara lain dalam hal merekomendasikan sanksi administratif dan sanksi politis kepada para anggota DPR yang melakukan kolusi dan praktik *money politic*.

#### **e. Otonomi daerah**

Salah satu buah reformasi adalah pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan jawaban lugas pemerintah pusat terhadap masalah ketimpangan pembangunan dan kesejahteraan. Setelah sekian lama berjalan, bukan kesejahteraan dan pembangunan yang merata, melainkan korupsi perilaku korupsi yang semakin merata ini karena pada masa orde baru perilaku korupsi hanya terjadi di pusat-pusat pemerintahan.<sup>43</sup>

Salah satu sumber korupsi adalah pelaksanaan pemilihan kepada daerah (pilkada), terutama sejak terjadi pemilihan langsung. Sekarang menjadi kepada daerah layaknya berjudi, harus menyetorkan sejumlah “uang taruhan”. Kalah uang hangus, tetapi kalau menang sudah pasti dia akan punya kesempatan untuk memupuk kekayaan, sang kepala daerah terpilih akan “kejar setoran” untuk balik modal dan menaikkan taraf hidup hampir semua lini dalam pemilihan kepala daerah

---

<sup>43</sup> Ibid, hlm 34

membutuhkan biaya. Mulai dari pencalonan, pemilihan, penetapan, pengangkatan, hingga penugasan. Itulah yang menyebabkan oknum calon kepala daerah, berikut tim suksesnya, harus menyiapkan dana dari berbagai sumber. Partai politik juga menjadi lahan tumbuhnya bibit korupsi, para kader, atau orang-orang yang berniat menjadi pemimpin daerah sering dimintai sejumlah uang oleh oknum di partai politik agar dapat lolos seleksi pencalonan.

Efek negatif lain dari lahirnya otonomi daerah adalah maraknya manipulasi pajak atau pungutan, penangkapan ikan secara ilegal (*illegal fishing*), penebangan hutan secara ilegal (*illegal logging*), penyelundupan, dan perjudian. Munculnya daerah otonom baru ternyata tidak diimbangi dengan kemampuan daerah untuk mencari sumber dana operasional, jalan pintas termudah tentu saja dengan membuat pajak-pajak daerah atau pungutan-pungutan. Dana hasil pungutan tersebut justru digunakan untuk memberi service kepada dewan perwakilan rakyat daerah setempat.<sup>44</sup>

Para anggota dewan difasilitasi mobil mewah dan fasilitas penunjang yang mewah, sedangkan sekolah-sekolah bertumbuhan karena temakan usia. beberapa pejabat daerah juga kerap menjadi pelindung (*backing*) bagi cukong-cukong perusak lingkungan dari negeri jiran kerap mengobrak ngabrik hutan di Kalimantan hanya dengan selembar surat aspal (asli tetapi palsu) yang dikeluarkan pejabat setempat. Para penyelenggara judi juga bisa onkang-onkang kaki karena sudah terlindungi oleh oknum setempat.

---

<sup>44</sup> Ibid, hlm 35

#### **f. Tidak sempurna sistem peradilan**

Peradilan di Indonesia, termasuk peradilan tindak pidana korupsi mengambil azas praduga tidak bersalah. Azas praduga tidak bersalah membuat seseorang yang akan diperiksa, ditangkap, dan diadili harus melalui proses yang panjang dan rumit. Proses tersebut harus didahului dengan bukti permulaan yang cukup dan pihak yang melakukan pencarian bukti permulaan itu adalah penyidik. Sudah begitu untuk maju ke pengadilan pun harus melengkapi persyaratan dan berkas-berkas yang jumlahnya bisa mencapai ratusan.<sup>45</sup>

Proses pelengkapan berkas dan data juga memakan waktu yang tidak sebentar. Berkas yang sudah sampai di tangan jaksa bisa dikembalikan berkali-kali kepada pihak kepolisian untuk dilengkapi kembali berkas-berkas dan faktanya. Pelengkapan berkas dan fakta itu sering dilakukan karena jaksa beranggapan bahan yang diberikan polisi masih kurang lengkap.

Kondisi demikian kerap dimanfaatkan oleh orang-orang yang mengakui “bisa membantu” agar proses hukum bisa dihindari. Orang-orang inilah yang dikenal dengan mafia hukum atau mafia peradilan. Para mafia ini adalah “para siluman” dan makelar kasus yang dapat menghubungi petinggi polisi, kejaksaan, atau pengadilan untuk mengatur hasil perkara. “Para Siluman” ini kerap bersosialisasi dengan aparat penegak hukum dan saling membangun pengertian dan jaringan yang saling menguntungkan. Di sebuah tayangan televisi swasta pada tanggal 3 Desember 2009, seorang makelar kasus mengakui bahwa dirinya kerap membantu para tersangka

---

<sup>45</sup> Ibid, hlm 36

untuk mendapatkan keringatan hukuman. Hubungan seperti ini diakuinya sangat membantu saat dia harus “melayani” seseorang yang meminta bantuan agar dihindarkan dari hukuman. Tindakan para makelar dan calo tersebut juga akibat permainan para oknum penegak hukum “hitam”. Membuka celah terjadinya praktik percaloan tersebut dengan “memainkan” berkas seorang tersangka.<sup>46</sup>

**g. Sistem pengadaan barang dan jasa menurut Keppres No.80/2003 yang belum sempurna**

Salah satu sektor yang rawan korupsi adalah sektor pengadaan barang dan jasa di sebuah instansi atau deperatemen. Salah satu contohnya adalah kasus mantan Gubernur Aceh, Abdullah Puteh. Saat itu Puteh terjerat kasus korupsi pengadaan helicopter bagi pemerintah daerah Aceh. Pada akhirnya Puteh dijatuhi vonis sepuluh tahun penjara.<sup>47</sup>

Pelaksanaan pengadaan barang dan jasa biasanya berada di satu tangan, perencana dan pengguna adalah instansi yang sama.pada kasus Abdullah Puteh, pihak yang merencanakan dan merasa butuh helikopter adalah Pemerintah Provinsi Aceh, sedangkan penggunanya juga Pemerintah Provinsi Aceh. Mudah ditebak, jika semua berada di tangan satu tangan, kemungkinan terjadinya manipulasi dan tindakan berabu korupsi sangat besar. Pada kasus ini, terjadi penggelembungan harga (*mark up*), harga yang dianggarkan mahal dari spesifikasi teknis barang. Berdasarkan data

---

<sup>46</sup> Ibid, hlm 37

<sup>47</sup> Ibid

dari *Indonesian Corruption Watch* (ICW), penggelembungan harga merupakan modus korupsi yang paling dominan dilakukan.

Praktik seperti ini disebabkan belum adanya peraturan yang komprehensif mengenai sistem pengendalian internal pemerintah. Tidak ada peraturan pemerintah (PP) yang memayungi kegiatan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa (Keppres No.80 Tahun 2003), membuat longgarnya pengawasan. Padahal Undang-undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang No.1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara sudah mengamanatkan pembentukan PP sebagai pelengkap aturan tentang pengadaan barang dan jasa.

#### **h. Keserakahan dan kesempatan**

Suka atau tidak, budaya konsumtif masyarakat adalah salah satu penyebab maraknya korupsi di negeri ini. Saat ini, seseorang dinilai dan dihormati bukan karena dari tingkah laku dan prestasi, melainkan dari yang dipakai dan dari penampilannya. Masyarakat kerap silau dengan yang barang-barang mahal dan parlente yang digunakan lalu dengan cepat menyimpulkan mereka sebagai orang penting. Pengalaman seorang anggota dewan yang baru saja terpilih pada pemilu 2009 lalu menunjukkan gejala tersebut. Saat itu, si anggota dewan datang ke gedung wakil rakyat justru mempersulit si anggota dewan untuk masuk ke gedung wakil rakyat.<sup>48</sup>

Tentu kondisi tersebut mendorong seseorang menjadi serakah, berusaha untuk memiliki uang atau harta melebihi kemampuan mereka agar dapat dihormati oleh

---

<sup>48</sup> Ibid, hlm 38.

lingkungannya. Tentu saja cara termudah dapat melakukan korupsi, bergantung pada kesempatan. Keserakahan manusia dan kesempatan menjadi perpaduan yang mendorong seseorang untuk korupsi.

## **2.2 Bentuk-Bentuk Korupsi**

Adapun bentuk-bentuk korupsi yang sudah lazim dilakukan di lingkungan instansi pemerintah pusat maupun daerah, BUMN dan BUMD serta yang bekerja sama dengan pihak ketiga antara lain sebagai berikut:<sup>49</sup>

1. Transaksi luar negeri ilegal, dan penyelundupan.
2. Menggelapkan dan manipulasi barang milik, BUMN/BUMD swastanisasi anggaran pemerintah
3. Penerimaan pegawai berdasarkan jual beli barang
4. Jual beli jabatan, promosi nepotisme dan suap promosi.
5. Menggunakan uang yang tidak tepat, memalsukan dokumen dan menggelapkan uang, mengalirkan uang lembaga ke rekening pribadi, menggelapkan pajak, jual beli besaran pajak yang harus dikenali, dan menyalahgunakan keuangan.
6. Menipu dan mengecoh, memberi kesan yang salah mencurangi dan memperdaya serta memeras.

---

<sup>49</sup> Surachmin dan Suhandi Cahaya, *Strategi & Teknik Korupsi: Untuk Mengetahui dan Mencegah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 43

7. Mengabaikan keadilan, member kesaksian palsu menahan secara tidak sah dan menjebak.
8. Mencari-cari kesalahan orang yang tidak salah.
9. Jual beli tuntutan hukum, vonis, dan surat keputusan.
10. Tidak menjalankan tugas, desersi.
11. Menyuap, menyogok, memeras, mngutip pungutan secara keputusan.
12. Jual beli objek pemeriksaan, menjual temuan, memperhalus dan mengaburkan temuan.
13. Menggunakan informasi internal dan informasi rahasia untuk kepentingan pribadi dan membuat laporan palsu.
14. Menjual tanpa izin jabatan pemerintah, barang milik pemerintah, dan surat izin pemerintah.
15. Manipulasi peraturan, meminjamkan uang Negara secara pribadi.
16. Menghindari pajak, meraih laba secara berlebihan.
17. Menjual pengaruh, menawarkan jasa perantara, konflik kepentingan.
18. Menerima hadiah uang jasa, uang pelican dan hiburan, perjalanan yang tidak pada tempatnya.
19. Penempatan uang pemerintah kepada Bank tertentu yang berani memberikan bijed yang tidak sesuai yang sebenarnya.
20. Berhubungan dengan organisasi kejahatan, operasi pasar gelap.
21. Perkoncoan, menutupi kejahatan.

22. Memata-matai secara tidak sah, menyalahgunakan telekomunikasi dan pos untuk kepentingan pribadi.
23. Menyalahgunakan stempel dan kertas surat kantor, rumah jabatan dan hak istimewa jabatan.
24. Memperbesar pendapatan resmi illegal.
25. Pimpinan penyelenggara negara yang meminta fasilitas yang berlebihan dan *double* atau *triple*.

