

BAB IV

KENDALAYANG MEMPENGARUHI BELUM OPTIMALNYAPENGEMBALIAN ASET PEROLEHANHASIL TINDAK PIDANA KORUPSI

A. Kendala Penelusuran Aset (Asset Tracing), Pengembalian Aset (Asset Recovery)dan Penyitaan

1. Kelembagaan Penegak Hukum (Struktur)

Dari sisi struktur hukum atau instansi penegak hukum, sudah ada tiga lembaga penegak hukum yang dibentuk guna melakukan upaya pemberantasan korupsi. Bila awalnya hanya ada Kepolisian dan Kejaksaan, seiring perkembangan jaman dengan melihat kurang optimalnya kinerja lembaga penegak hukum konvensional (Kepolisian-Kejaksaan), maka dibentuklah Komisi Pemberantasan Korupsi. Lembaga yang diharapkan bisa menjadi “pemacu” bagi lembaga konvensional untuk turut bergerak cepat memberantas korupsi. Penelusuran aset dan penyitaan harta benda akibat tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh tiga lembaga penegak hukum tersebut di atas masih belum menggembirakan. *Asset tracing* dan *Asset recovery* yang dilakukan juga belum maksimal mengganti kerugian keuangan negara yang telah timbul akibat tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh koruptor.

Dalam hal pelaksanaan *asset tracing* yang dilakukan oleh ketiga lembaga penegak hukum tersebut saat ini belum didukung oleh sarana dan prasarana yang cukup memadai dan sumber daya yang manusia yang ditugaskan melakukan *asset tracing*, penyitaan dan perampasan masih sangat kurang baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Kejaksaan sebagai penuntut umum dan juga eksekutor aset dalam rangka pengembalian kerugian keuangan negara jumlah personilnya masih terbatas, sarana dan prasarana juga masih kurang berdampak pada kinerja kejaksaan dalam rangka memaksimalkan pencarian

aset tindak pidana korupsi yang telah disembunyikan dan disamarkan oleh para koruptor.

Dalam tataran praktis, juga terlihat belum sinergisnya antara aparat penegak hukum dalam melakukan penelusuran aset, lebih ditunjukkan pada kondisi ketidakjelasan objek perkara dan koordinasi serta kerjasama antar lembaga penegak hukum. Khusus dalam hal ketidakjelasan objek perkara menyebabkan sengketa kewenangan penyelidikan dan penyidikan, yang berakibat seperti pada kasus penangkapan Jaksa Urip antara KPK dan Kejaksaan, dan begitupun pada kasus Joko Susilo, antara Polri dan KPK .

Faktor penyebab belum sinergisnya fungsi penegakan hukum disebabkan ketidakjelasan konsep diferensiasi fungsional (fungsi yang berbeda-beda). Diferensiasi fungsional mengakibatkan praktek penegakan hukum oleh aparat penegak hukum menjadi terkotak-kotak dan bersifat fragmentaris karena tiap-tiap komponen penegak hukum mempunyai persepsi dan pemaknaan yang berbeda. Hal ini berdampak pada sulitnya mewujudkan sistem peradilan pidana yang terpadu dan terintegrasi karena sering terjadi benturan kepentingan dan perbedaan penafsiran diantara komponen penegak hukum sehingga produk-produk badan peradilan belum dapat memenuhi harapan masyarakat pencari keadilan.

Dalam upaya penyelesaian terhadap sengketa kewenangan ini, telah dilakukan upaya koordinasi dan kerjasama antara Polri, Kejaksaan dan KPK yang dituangkan melalui Kesepakatan Bersama antara Kejaksaan Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Nomor: KEP-049/A/J.A/03/2012 Nomor: B/23/III/2012 dan Nomor: SPJ-39/01/03/2012 Tentang Optimalisasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam kesepakatan bersama ini diatur tentang koordinasi, supervisi, tukar menukar informasi, bantuan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, serta pengalihannya, dan lain-lain. Namun dalam tataran implementasi ternyata ketiga lembaga penegak hukum tersebut masih

terlihat berjalan sendiri-sendiri. Seperti dalam hal penyidikan kasus tindak pidana korupsi oleh penyidik Polri dalam proses pra penuntutan sering terjadinya bolak balik berkas perkara antara Polri dan Kejaksaan, sehingga berakibat kepada lambatnya penyelesaian perkara dan ketidakpastian hukum terhadap kasus tersebut. Adapun menyangkut KPK dengan salah satu fungsinya yakni sebagai *trigger mechanism* yang seharusnya menjadi penguatan bagi Polri dan Kejaksaan sebagai pendorong kemampuan Polri dan Kejaksaan dalam melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi juga belum terlaksana. Lagi-lagi terbentur kendala sumber daya manusia yang kurang dan sangat terbatas, juga sarana dan prasarannya.

Polisi dan jaksa sebagai penegak hukum juga harus memahami proses *asset tracing* dan *asset recovery* ini secara tepat. Pada tahap penyidikan dan penuntutan, penyidik dan penuntut umum agar mengedepankan upaya penyitaan di tahap penyidikan dan penuntutan. Bila aset sudah disita sejak awal, maka begitu vonis hakim menyatakan terdakwa bersalah, maka tidak perlu lagi mencari-cari aset terdakwa. Umumnya perkara tindak pidana korupsi yang dilaporkan dan ditemukan oleh penyidik telah terjadi lama sebelumnya. Sehingga para penegak hukum kesulitan untuk menyita harta kekayaan dari para koruptor. Hal tersebut disebabkan harta kekayaan para koruptor telah disamarkan, disembunyikan dan dialihkan kepada pihak lain.

Pada saat ini peran hakim masih kurang maksimal dalam upaya pengembalian aset baik yang ada di dalam negeri maupun yang ditanam di luar negeri ini. Syarat mutlak aset yang ditanam di luar negeri bisa dikembalikan ke Indonesia adalah setelah adanya putusan pengadilan di Indonesia yang telah berkekuatan hukum tetap. Dalam putusan pengadilan itu, hakim Indonesia harus secara tegas mencantumkan aset apa yang perlu dikembalikan dan berada di negara mana aset itu kini ditempatkan. Jadi, bukan sembarangan hanya menyebut pengembalian aset tapi tak disebutkan secara detail. Karena apabila secara umum saja maka akan sulit hartanya koruptor tersebut dikembalikan.

commit to user

Panduan ini sudah tercantum dalam suatu kerja sama internasional atau *Mutual Legal Assistance (MLA)*.

2. Peraturan Perundang-Undangan (Substansi)

a. Ketidakjelasan Klasifikasi Delik Keuangan Negara

Kerugian keuangan Negara merupakan salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi yang harus dibuktikan dalam proses pemeriksaan di pengadilan. Kerugian keuangan negara disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:

“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, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling 149 sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). “

Keuangan Negara sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, harus dipahami melalui perspektif konstitusi. Sejalan dengan hal ini, Arifin P. Soeria Atmadja, menyatakan untuk memahami definisi keuangan negara harus melihat tiga penafsiran dari Pasal 23 UUD 1945 sebagai landasan Konstitusional keuangan negara. Penafsiran pertama, adalah : ”....pengertian keuangan negara diartikan secara sempit, dan untuk itu dapat disebutkan sebagai keuangan negara dalam arti sempit, yang hanya meliputi keuangan negara yang bersumber pada APBN, sebagai suatu sub-sistem dari suatu sistem keuangan negara”. Yaitu semua aspek yang tercakup dalam APBN yang diajukan oleh pemerintah kepada DPR setiap tahunnya, sehingga APBN merupakan deskriptif dari keuangan negara dalam arti sempit yang menyebabkan pengawasan terhadap APBN juga merupakan pengawasan terhadap keuangan negara.

Penafsiran kedua, menyangkut metode sistematik dan historis yang menyatakan : ”..... keuangan negara dalam arti luas, yang meliputi keuangan negara yang berasal dari APBN, APBD, BUMN, BUMD, dan pada hakikatnya seluruh harta kekayaan negara sebagai suatu sistem keuangan negara.....”. dalam pemahaman ini makna keuangan negara merupakan segala sesuatu kegiatan atau aktifitas yang berkaitan erat dengan uang yang diterima atau dibentuk berdasarkan hak istimewa negara untuk kepentingan publik. Pemahaman tersebut kemudian lebih diarahkan pada dua hal, yaitu kepada hak dan kewajiban negara yang timbul dari makna keuangan negara. Hak dalam hal ini, ialah hak menciptakan uang, hak mendatangkan hasil, hak melakukan pungutan, hak meminjam, dan hak memaksa, dan kewajiban adalah kewajiban menyelenggarakan tugas negara demi kepentingan masyarakat, dan kewajiban membayar hak-hak tagihan pihak ketiga berdasarkan hubungan hukum atau hubungan hukum khusus.

Penafsiran ketiga, dilakukan melalui pendekatan sistematik dan teleologis atau sosiologis terhadap keuangan negara yang dapat memberikan penafsiran yang relatif lebih akurat sesuai dengan tujuannya. Maksudnya adalah ”apabila tujuan menafsirkan keuangan negara tersebut dimaksudkan untuk pengertian keuangan negara tersebut adalah sempit. Selanjutnya apabila pendekatannya dilakukan dengan menggunakan cara penafsiran sistematis dan teleologis untuk mengetahui sistem pengawasan atau pemeriksaan pertanggungjawaban, maka pengertian keuangan negara dalam arti luas, yakni termasuk di dalamnya keuangan yang berada dalam APBN, APBD, BUMN/D dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara merupakan obyek pemeriksaan dan pengawasan.

Penafsiran ketiga ini tampak lebih esensial dan dinamis dalam menjawab berbagai perkembangan yang ada di dalam masyarakat. Penafsiran ini akan sejalan dengan perkembangan masyarakat dewasa ini yang menurut adanya kecepatan tindakan dan kebijakan, khususnya dari pemerintah, baik yang berdasarkan atas hukum (*rechtshandeling*) maupun yang berdasarkan atas fakta

commit to user

(*fietelijke handeling*) dapat dilihat juga dalam penafsiran ketiga ini betapa ketat perumusan keuangan negara dalam aspek pengelolaan dan pertanggungjawabannya.¹

Beberapa ahli yang lain memberikan pendapatnya menyangkut pengertian keuangan negara, M Achwan berpendapat bahwa keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif(dengan angka-angka diantaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang, lazimnya satu tahun mendatang.² Menurut Goedhart, keuangan negara merupakan keseluruhan Undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.³

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja pengertian anggaran negara adalah perkiraan atau perhitungan jumlah pengeluaran atau belanja yang akan dikeluarkan oleh negara. Pengertian anggaran negara di Indonesia disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Selanjutnya keuangan negara akan dituangkan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tersebut. Inilah hubungan antara keuangan negara dengan anggaran negara menurutnya mendefinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).⁴

Terkait dengan keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, menyebutkan

¹ Rahayu Hartini. *Kepailitan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero*, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Airlangga Surabaya, 2010, hlm.148.

² W Riawan Tjandra. *Hukum Keuangan Negara*. Grasindo, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2006, hlm.1.

³ *Ibid.*

⁴ Muh. Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, 2008, hlm.3

pengertian kerugian keuangan negara, sebagaimana dinyatakan Pasal 1 butir 22: Kerugian Negara / Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Pengertian dalam Pasal 1 butir 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara berseberangan dengan klasifikasi delik formil sebagaimana ditentukan pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Tipikor.

Timbulnya kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi menurut Undang-Undang Tipikor, tidak harus terjadi kerugian negara secara nyata, berbeda halnya dengan delik materil yang mensyaratkan adanya akibat. Penjelasan Pasal 2 ayat (1) menerangkan : "Dalam ketentuan ini kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi, cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat". Klasifikasi delik formil juga ditegaskan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menerangkan : "Dalam undang-undang ini, tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil. Hal ini sangat penting untuk pembuktian. Dengan rumusan secara formil yang dianut dalam undang-undang ini, meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke pengadilan dan tetap dipidana".

Menurut Lamintang bahwa Pasal 2 ayat (1) sebagai delik formil, maka adanya kerugian Keuangan Negara tidak harus sudah terjadi, karena yang dimaksud dengan delik formil adalah delik yang dianggap telah selesai dengan dilakukannya tindakan yang dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.⁵ Selanjutnya, dikatakan bahwa pada waktu membahas unsur "dapat menimbulkan suatu kerugian" dari Pasal 263 ayat (1) KUHP, dengan

⁵. P.A.F.Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1984, hlm.202.

mengikuti pendapat dari putusan *Hoge Raad* tanggal 22 April 2007 dan tanggal 8 Juni 1997, mengemukakan pembentuk undang-undang tidak mensyaratkan keharusan adanya kerugian yang timbul, melainkan hanya kemungkinan timbulnya kerugian seperti itu, bahkan pelaku tidak perlu harus dapat membayangkan tentang kemungkinan timbulnya kerugian tersebut.⁶ Menurut Mahkamah Konstitusi bahwa untuk dapat dinyatakan bersalah telah melakukan tindak pidana korupsi seperti yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1), Keuangan Negara atau Perekonomian Negara tidak perlu benar-benar telah menderita kerugian.⁷

Berikut disampaikan bagian-bagian penting putusan Mahkamah Konstitusi:

- a. Adanya penjelasan yang menyatakan bahwa kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan negara atau perekonomian negara", kemudian mengkuifikasikannya sebagai delik formil, sehingga adanya kerugian Negara atau perekonomian negara tidak merupakan akibat yang harus nyata terjadi. Mahkamah berpendapat bahwa hal demikian ditafsirkan bahwa unsur kerugian negara harus dibuktikan dan harus dihitung, meskipun sebagai perkiraan atau meskipun belum terjadi. Kesimpulan demikian harus ditentukan oleh seorang ahli di bidangnya. Faktor kerugian, baik secara nyata atau berupa kemungkinan, dilihat sebagai hal yang memberatkan atau meringankan dalam penentuan pidana, sebagaimana diuraikan dalam penjelasan Pasal 4, bahwa pengembalian kerugian negara hanya dapat dipandang sebagai faktor yang meringankan.
- b. Kata "dapat" dalam Pasal 2 ayat (1) UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, lebih merupakan persoalan pelaksanaan dalam praktik oleh aparat penegak hukum, dan bukan menyangkut konstitusionalitas norma.

⁶ P.A.F. Lamintang, *Delik-Delik Khusus, Kejahatan-Kejahatan Membahayakan Kepercayaan Umum Terhadap Surat-Surat, Alat-Alat Pembayaran, Alat-Alat Bukti dan Peradilan*. Cetakan ke-1. Bandung: Mandar Maju, 1991, hlm.34.

⁷ Lihat: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006, tanggal 24 Juli 2006.

- c. Frasa "dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" tidaklah bertentangan dengan hak atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 28 D ayat (1) UUD Negara RI 1945, sepanjang ditafsirkan sesuai dengan tafsiran Mahkamah di atas (*conditionally constitutional*).
- d. Oleh karena kata "dapat" sebagaimana uraian pertimbangan yang dikemukakan di atas, tidak dianggap bertentangan dengan UUD Negara RI 1945, dan justru diperlukan dalam rangka penanggulangan tindak pidana korupsi.

Atas pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, dapat pula diketahui bahwa untuk dapat dinyatakan bersalah telah melakukan tindak pidana korupsi seperti yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1), keuangan negara atau perekonomian negara tidak perlu benar-benar telah menderita kerugian. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa implikasi yuridis dari delik formil ini, maka agar seseorang dapat dinyatakan bersalah telah melakukan tindak pidana korupsi seperti yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1), tidak perlu adanya alat-alat bukti untuk membuktikan bahwa memang telah terjadi kerugian Keuangan Negara atau Perekonomian Negara.⁸

b. Ketidakseragaman Pengertian Keuangan Negara

Berdasarkan atas tinjauan beberapa peraturan perundang-undangan menyangkut tentang pengertian Keuangan Negara, menunjukkan bahwa tidak adanya kesamaan pengertian tentang Keuangan Negara. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara mendefinisikan Keuangan Negara adalah, "semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun

⁸ Secara normatif, jika semua unsur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 terbukti, maka pelaku dapat dijatuhi pidana penjara maupun uang pengganti. Sedangkan jika salah satu unsur tidak terbukti, maka dapat berdampak pada bebasnya pelaku korupsi dari jeratan hukum (baik karena dihentikan penyidikan atau dibebaskan oleh hakim pengadilan).

berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN), Badan Usaha Milik Negara atau BUMN⁹ adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Ini berarti bahwa berdasarkan pengertian BUMN¹⁰ itu sendiri dan ketentuan dalam UUPT¹¹, yang mana BUMN yang berbentuk Persero merupakan badan hukum, maka kekayaan Persero dan kekayaan negara merupakan hal yang terpisah. Dengan adanya pemisahan kekayaan, ini berarti kerugian yang dialami oleh BUMN tidak dapat disamakan dengan kerugian negara. Kerugian BUMN hanyalah akan menjadi kerugian dari BUMN itu sendiri. Dengan kata lain, pada saat kekayaan negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk di ranah hukum publik tetapi masuk di ranah hukum privat. Hal tersebut juga berlaku dalam BUMN yang berbentuk

⁹ BUMN sendiri terdiri dari 2 (dua) macam, yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Sedangkan, Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Terhadap BUMN yang berbentuk Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Ini sebagaimana terdapat dalam Pasal 11 Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara jo Pasal 3 beserta penjelasannya. Dengan demikian, segala peraturan yang berlaku terhadap perseroan terbatas berlaku juga untuk BUMN yang berbentuk Persero selama tidak diatur oleh Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara.

¹⁰ Badan Usaha Milik Negara, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Lihat: Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

¹¹ Pasal 1 angka 1 Tentang Perseroan menyebutkan perseroan terbatas merupakan badan hukum yang merupakan persekutuan modal. Dengan demikian Persero yang dalam pengaturannya merujuk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas, juga merupakan badan hukum.

Perusahaan umum (Perum), yang berdasarkan Pasal 35 UU BUMN Perum mempunyai status sebagai badan hukum sejak diundangkannya tentang pendirian Perum tersebut dalam Peraturan Pemerintah. Pasal 35 ayat (2) UU BUMN: “Perum yang didirikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) memperoleh status badan hukum sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya.”

Oleh karena Perum juga merupakan badan hukum, maka uraian di atas mengenai kekayaan badan hukum yang terpisah dari pendirinya juga berlaku untuk Perum. Selain itu, menteri sebagai salah satu organ Perum, tidak bertanggung jawab atas kerugian Perum melebihi nilai kekayaan negara yang telah dipisahkan ke dalam Perum (dengan beberapa pengecualian) sebagaimana terdapat dalam Pasal 39 UU BUMN: “Menteri tidak bertanggung jawab atas segala akibat perbuatan hukum yang dibuat Perum dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perum melebihi nilai kekayaan negara yang telah dipisahkan ke dalam Perum, kecuali apabila Menteri:

- a. Baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perum semata-mata untuk kepentingan pribadi;
- b. Terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perum; atau
- c. Langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perum.”

Mengacu kepada ketentuan tersebut, apabila kerugian tersebut diakibatkan oleh Perum itu sendiri, maka kerugian tersebut tidak dapat dibebankan kepada negara atau Menteri dan kerugian tersebut bukan merupakan tanggung jawab negara atau Menteri. Dengan begitu jelas bahwa negara yang melakukan penyertaan dalam BUMN tidak mengalami kerugian dengan adanya kerugian dalam BUMN dalam menjalankan usahanya.

Pengaturan dalam UU BUMN terkait dengan kekayaan BUMN berbeda dengan yang diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pada Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa keuangan negara meliputi: “Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;” Dalam Pasal 1 UU Keuangan Negara juga ditegaskan bahwa perusahaan negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Ini berarti kekayaan BUMN termasuk ke dalam kekayaan negara.

Permasalahan yuridis menyangkut Keuangan Negara lebih ditunjukkan pada perihal pemisahan kekayaan BUMN dalam lingkup kekayaan Negara. Dengan adanya pemisahan kekayaan ini, menurut doktrin badan hukum memiliki kekayaan sendiri, dapat bertindak dalam lalu lintas hukum dengan perantaraan pengurusnya, serta dapat digugat dan juga menggugat di muka Hakim. Dengan memiliki kekayaan sendiri, maka kekayaan badan hukum terpisah dari kekayaan pendirinya yang melakukan penyertaan di dalam badan hukum tersebut.¹²

Ketua Komisi Hukum Nasional, J.E Sahetapy dalam Diskusi Publik Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi menyatakan, perlu kejelasannya definisi yuridis Keuangan Negara. Menurutnya, pengertian Keuangan Negara masih tersebar dalam beberapa undang-undang, diantaranya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 49 Prp. Tahun 1960, serta munculnya pasal piutang perusahaan negara dalam Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.¹³ Tidak adanya keseragaman, dan masih adanya kerancuan, serta kesalahpahaman mengenai

¹² R. Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Cet. ke-22, Intermasa, Jakarta, 1989, hlm. 21.

¹³ Hasil Penelitian ICW, *opcit*, hlm.22. *commit to user*

keuangan negara dan kerugian negara telah mendatangkan ketidakpastian hukum dan akhirnya menghambat pembangunan ekonomi.¹⁴ Sementara apa yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.¹⁵

c. Perbedaan Persepsi Mengenai Keuangan Negara dan Delik Formil

Faktor yuridis dalam hal pengertian keuangan negara maupun kerugian keuangan negara telah menimbulkan berbagai perdebatan dan terhadap penerapan kata “dapat merugikan”. Undang-Undang Perbendaharaan Negara, pada Pasal 1 butir 22 menggunakan konsep *actual loss*. Disisi lain Undang-Undang Tipikor menggunakan konsep *potential loss*. Pemahaman yang berbeda dalam konteks unsur kerugian keuangan negara dapat dilihat pada kasus ECW Neloe dkk. Pada bagian pertimbangan Putusan, Majelis Hakim PN Jakarta Selatan¹⁶ yang membebaskan tiga mantan direksi Bank Mandiri. Majelis Hakim tidak menggunakan konsep *potential loss*, melainkan menggunakan konsep *actual loss*, sehingga dinyatakan bahwa unsur “dapat merugikan keuangan negara” tidak terbukti.¹⁷

¹⁴. Erman Rajagukguk. 2006. “*Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*” dalam makalah yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia pada tanggal 26 Juli 2006 di Jakarta.

¹⁵ Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

¹⁶ Lihat: Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 2068/Pid.B/2005/Pn.Jak-Sel.

¹⁷ Menurut Majelis Halim, kredit yang disalurkan Bank Mandiri kepada PT Cipta Graha Nusantara (CGN) belum dapat dikatakan merugikan negara karena perjanjian kredit masih berlangsung hingga September 2007 dan CGN selalu membayar cicilan hutang. Karenanya, majelis berpendapat secara substansi Bank Mandiri tidak mengalami kerugian sehingga negara juga tidak dirugikan. Pendapat majelis ini mengacu pada definisi kerugian negara dalam Pasal 1 butir 22 UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, yang mensyaratkan adanya kerugian negara yang benar-benar nyata.

Penerapan hukum yang dilakukan oleh Majelis Hakim PN Jakarta Selatan berseberangan dengan konsep *potential loos* yang dianut dalam Undang-Undang Tipikor. Konsep *potential loos* identik dengan delik formil yang juga secara jelas ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1), bahwa keuangan negara atau perekonomian negara tidak perlu benar-benar telah menderita kerugian. Majelis Hakim dalam menafsirkan pengertian unsur ini dengan mengambil pengertian atau konsep yang berada diluar hukum pidana. Melainkan pengertian/konsep yang berada dalam *domain* Hukum Administrasi Negara, atau lebih tepatnya Hukum Keuangan Negara. Melihat pada waktu dilakukannya delik (*tempus delicti*) dihubungkan dengan waktu diundangkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 2004, maka posisi Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 dapat dikatakan sebagai *lex posterior* mengingat undang-undang tersebut sebenarnya berlaku setelah perbuatan para Terdakwa terjadi. Hal ini dapat dipandang bahwa asas *lex posterior derogate legi priori* diberlakukan dalam kasus ini. Namun demikian, jika dilihat dari sisi lain asas *lex speciali derogat legi generali* justru dikesampingkan oleh Majelis Hakim, karena istilah “kerugian negara” yang ada didalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 justru lebih umum (*lex generali*) apabila dibandingkan dengan istilah “kerugian keuangan negara” yang lebih khusus (*lex speciali*) karena hanya menyangkut kerugian berkenaan dengan “keuangan”, dan bukan hal lain di luar daripada itu. Politik hukum, yaitu ketika hukum diterapkan dalam praktek lebih mengedepankan asas *lex posterior derogat legi priori* lebih dikedepankan apabila asas *lex speciali derogat legi generali*.

Terkait dengan penerapan *potential loos* tersebut, Tumpak H. Panggabean, menyatakan bahwa “kerugian negara tidak dipersyaratkan sudah timbul karena pada hakekatnya kerugian tersebut adalah akibat dari perbuatan memperkaya secara melawan hukum tersebut, cukup menurut akal orang pada umumnya bahwa dari suatu perbuatan dapat menimbulkan kerugian negara tanpa menyebut jumlah kerugian negara tersebut.” Hal ini menurut dia “menjadi rancu apabila dihubungkan dengan *commit to user* unsur memperkaya diri sendiri,

orang lain, atau suatu korporasi” karena darimana diperoleh pertambahan kekayaan tersebut kalau belum terjadi kerugian negara?”¹⁸

Begitupun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006, disebutkan bahwa kalimat “dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” berarti ada kerugian nyata (*actual loss*), maupun hanya yang bersifat potensial atau berupa kemungkinan kerugian (*potential loss*); pemahaman bahwa kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor menyebabkan perbuatan yang akan dituntut di depan pengadilan, bukan saja karena perbuatan tersebut “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara secara nyata”, akan tetapi hanya “dapat” menimbulkan kerugian saja pun sebagai kemungkinan atau *potential loss*, jika unsur perbuatan tindak pidana korupsi dipenuhi, sudah dapat diajukan ke depan pengadilan.¹⁹

d. Perhitungan Kerugian Negara yang Variatif

Kewenangan BPK dalam menghitung kerugian negara diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyebutkan:

“BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.”

Penilaian kerugian tersebut dilakukan dengan keputusan BPK sebagaimana disebut dalam pasal 10 ayat (2) UU BPK yang menyebutkan: “Penilaian kerugian negara dan atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.” Selain BPK, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) juga berwenang untuk menetapkan mengenai adanya kerugian negara. Ini terkait dengan fungsi BPKP yaitu melaksanakan pengawasan terhadap

¹⁸ Tumpak H. Panggabean, dalam Laporan ICW, *loc.cit.*

¹⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006.

keuangan dan pembangunan. Kewenangan Badan ini dituangkan dalam Surat Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 yang menyatakan BPKP memiliki kewenangan menghitung kerugian Negara. Namun dalam perkembangannya kewenangan BPKP dalam penghitungan kerugian negara mulai banyak dipersoalkan, khususnya dalam kaitannya dengan penanganan perkara korupsi. Bahkan tidak sedikit yang berujung pada gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sebagai contoh dalam perkara Indosat dan IM2 melawan BPKP di PTUN Jakarta, Majelis Hakim PTUN menilai BPKP tidak berwenang mengaudit badan hukum swasta, seperti Indosat dan IM2. Dalam putusan Majelis Hakim PTUN dinyatakan bahwa hasil audit BPKP atas nilai kerugian Negara sebesar Rp.1,3 triliun tidak sah atau cacat hukum. BPKP melakukan audit itu atas permintaan Jaksa bahwa Indar dan PT Indosat Tbk telah melakukan tindak pidana korupsi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, BPKP harusnya memeriksa internal instansi pemerintah, bukan badan usaha atau lembaga-lembaga swasta.²⁰ Persoalan yang muncul kemudian adalah upaya pengembalian kerugian keuangan negara melalui uang pengganti belum dapat dieksekusi pada kasus Indosat.

Dalam putusan MK di halaman 53 menegaskan kewenangan beberapa instansi yang berwenang dalam menentukan kerugian negara.

"... Oleh sebab itu menurut Mahkamah, KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikannya sendiri di luar temuan BPKP dan BPK, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari Inspektorat Jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan / atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya..."

²⁰ PTUN Putuskan Audit BPKP Soal IM2 Cacat, Inilah.Com, di akses tanggal 1 Mei 2014.

Secara praktis, konsep kerugian keuangan negara dan kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara sampai saat ini masih dalam perdebatan baik di tingkat akademisi, dalam teknis pelaksanaan maupun perdebatan argumentasi hukum proses pembuktian di pengadilan. Hal tersebut dapat dilihat dari pendapat Juniver Girsang.²¹

Tentang permasalahan kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi terjadi ketidak pastian hukum, instansi yang melakukan penghitungan, lebih lanjut disebutkan: “Terjadi ketidakpastian hukum dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi akibat ketidak jelasnya defisini kerugian keuangan negara ini berimplikasi pula pada lembaga mana yang berhak dan berwenang menyatakan telah terjadi kerugian negara.” Padahal, rumusan kerugian negara ini, dijadikan sebagai unsur dalam perkara tindak pidana korupsi yang harus dibuktikan dalam persidangan. Ada kalanya untuk membuktikan ada tidaknya kerugian keuangan negara, Kejaksaan dan Polisi bergantung kepada hasil audit institusi diluar penegak hukum yaitu BPK dan BPKP. Namun, disisi lain, Polisi penyidik maupun Jaksa Penyidik terkadang memiliki penghitungan sendiri dan tidak berdasarkan hasil audit BPK atau BPKP dalam menghitung jumlah kerugian keuangan negara yang disangkakan atau yang dituduhkannya itu. Bila konsisten berpegang pada ajaran melawan hukum formil sesuai putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga yang paling berwenang menentukan adanya kerugian negara”.²²

²¹ Junifer Girsang. 2012. *“Abuse of Power”, Penyalahgunaan Kekuasaan Aparat Penegak Hukum Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarata: Penerbit, JG Publishing, hlm. 181. “Salah satu unsur yang dapat menentukan terjadinya suatu tindak pidana korupsi ialah adanya suatu perbuatan yang menyebabkan “kerugian keuangan negara”. Namun, sebelum menentukan adanya kerugian keuangan negara, tentunya terlebih dahulu perlu ada kejelasan definisi secara yuridis mengenai pengertian keuangan negara. Tidak adanya sinkronisasi perundang-undangan di Indonesia ini menyebabkan defisini atau pengertian “keuangan negara” menjadi saling tumpang tindih. Hal ini berimplikasi semakin terbukanya peluang penafsiran terhadap suatu perbuatan yang dianggap melawan hukum, sehingga menjadi penyebab ketidak pastian hukum.

²² *Ibid*, hlm. 185.

Krisna Harahap, Hakim Adhoc Tipikor pada Mahkamah Agung menyatakan banyak variasi dalam menghitung kerugian Negara, seperti instansi yang berwenang melakukan penilaian terhadap kerugian Negara seperti BPK dan BPKP. Namun, ada juga hakim yang berani menentukan kerugian Negara sendiri. Krisna mencontohkan perkara mengenai pajak yang terkait dengan perkara korupsi Bank Jabar, oleh Jaksa Penuntut Umum jumlah uang pengganti yang dibebankan kepada terdakwa hampir Rp. 18 miliar, namun pada akhirnya hakim dalam putusannya menjadi Rp.8 miliar dan itu sepertinya mudah saja.²³

Dalam perkara korupsi proyek Sisminbakum dengan terdakwa Romli Atmasasmita, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan menghitung sendiri kerugian keuangan negara dalam perkara tersebut. Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim mengatakan biaya akses yang diperoleh dari proyek Sisminbakum mencapai Rp.31,5 miliar. Romli divonis dua tahun penjara dan harus membayar denda Rp.100 juta subsider dua bulan kurungan serta mengganti kerugian negara sebesar 2 ribu dolar AS dan Rp.5 juta. Majelis mengakui angka pasti kerugian negara belum ada, tetapi majelis yakin ada kerugian negara dalam perkara Sisminbakum. Pertimbangan ini menjawab dalil pengacara Romli yang menyatakan belum ditemukan kerugian negara dalam proyek Sisminbakum. Dalam pertimbangannya Majelis Hakim menyatakan dapat menentukan kerugian negara.

Dian Puji Simatupang menyatakan hakim bukan auditor, sehingga tidak dapat menentukan adanya kerugian negara. Secara formil, kerugian negara harus dibuktikan dengan adanya perhitungan oleh auditor melalui suatu mekanisme standar dalam pemeriksaan keuangan negara. Jadi hakim tidak

²³ Pernyataan Krisna Harahap, dalam Focus Group Discussion “*Mengkaji Unsur Kerugian Keuangan Negara dalam Delik Korupsi*” yang diselenggarakan ICW pada 17 September 2013.

punya pengetahuan tentang mekanisme perhitungan keuangan negara tersebut.²⁴

Hernold F. Makawimbang dalam artikelnya menyatakan bahwa penghitungan dan penentuan kerugian keuangan negara dalam putusan pengadilan, adalah dua pendekatan yang berbeda. Penghitungan adalah suatu proses penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh instansi dalam penyidikan untuk memperoleh kesimpulan kerugian keuangan negara yang dimuat dalam klausul dakwaan Jaksa Penuntut Umum (JPU). Sedangkan, penentuan adalah wilayah kewenangan Hakim dalam persidangan, dimana penentuan dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu melalui pertimbangan “nilai kerugian keuangan negara” dan “putusan Tambahan pengembalian kerugian keuangan negara”. Hernold menyebutkan selanjutnya “dalam praktik penyidikan dan penuntutan, secara tekstual undang-undang sampai saat ini tidak mencantumkan instansi yang menghitung “kerugian keuangan negara” dalam tindak pidana korupsi, yang ada “instansi yang menentukan kerugian negara”, pengaturan berkaitan kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi dapat dilihat dari pendekatan beberapa peraturan perundangan.”²⁵

e. Asset Recovery dan Penyitaan

Sejalan dengan tuntutan masyarakat untuk menyita dan merampas aset atau harta kekayaan koruptor, sebetulnya sudah dari dahulu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 9 Desember 2004 lalu telah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 yang isinya memerintahkan aparat penegak hukum untuk memulihkan kerugian negara (*asset recovery*). Namun

²⁴ ICW, *op.cit*, hlm.64.

²⁵ Hernold F. Makawimbang, *Penghitungan Dan Penentuan Kerugian Keuangan Negara Hubungannya Dengan Hukuman Pidana Dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia (Tinjauan terhadap 109 Putusan Pengadilan Perkara Tindak Pidana Korupsi Tahun 2010 -2011 di Wilayah Pengadilan: Jakarta, Banten, Bandung, Semarang, Surabaya dan Pontianak)*, Jurnal Nestor Magister Hukum Vol 2, No 2 (2012), <http://jurnal.untan.ac.id>. Diakses pada 10 September 2013.

dalam prakteknya tidaklah mudah menyita aset koruptor, karena korupsi umumnya dilakukan oleh orang yang tergolong kerah putih, yaitu orang yang mempunyai otoritas dan/atau keahlian di bidangnya, sehingga terbongkarnya korupsi itu lama setelah perbuatan dilakukan dan ketika itu hasil korupsi sudah bisa diamankan oleh pelaku. Pengamanan aset korupsi itu pun dilakukan dengan rekayasa yang canggih dan rapi serta menggunakan celah-celah hukum sehingga terlindung dengan baik.

Penelusuran aset²⁶ sangat berkaitan dengan pengembalian aset²⁷ dalam rangka pemulihan kerugian keuangan negara.²⁸ Penelusuran aset atau pelacakan aset (*asset tracing*) pengertiannya tidak dikenal dalam hukum perdata maupun Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Dalam kerangka hukum acara pidana, kegiatan pelacakan memiliki kaitan yang erat dengan tindakan penyelidikan dan penyidikan meskipun tidak disebutkan.

Dalam sistem kriminalisasi tindak pidana korupsi, dengan unsur memperkaya secara tidak sah, Indonesia secara umum hukum pidananya masih menganut keadilan retributif yang dikenal juga dengan pendekatan *in*

²⁶ Tujuan penelusuran aset adalah untuk mengetahui keberadaan dan jenis aset yang disembunyikan dari hasil tindak pidana, yang akan digunakan untuk penggantian kerugian negara, yang informasinya berasal antara lain dari Penyedia Jasa Keuangan, Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan (PPATK), Hasil Penelitian Akademisi dan LSM, Persengketaan di Pengadilan, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan lain-lain.

²⁷ Istilah pengembalian aset juga tidak diatur secara eksplisit dalam dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara ataupun dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Bahkan, juga tidak diatur di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, yang terakhir dengan. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Keenam undang-undang tersebut hanya mengenal atau mengakui istilah "Keuangan Negara". Pengembalian aset merupakan nomenklatur baru dan tersendiri, terpisah dari istilah "Keuangan Negara". Istilah ini jelas menunjukkan secara eksplisit bahwa aset hasil korupsi adalah serta merta merupakan harta kekayaan negara.

²⁸ Dasar hukum pemulihan kerugian negara dari hasil penelusuran aset antara lain terdapat dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (PPTPU); dan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No.31 Tahun 1999 jo. UU No 20 Tahun 2001).

personal (penghukuman terhadap orang).²⁹ Pendekatan ini berbeda dengan memperkaya secara tidak sah dengan menggunakan pendekatan *in rem* (penghukuman terhadap aset). Pendekatan *in rem* dilakukan dalam bentuk gugatan perdata³⁰, yaitu tindakan negara mengambil alih aset melalui putusan pengadilan dalam perkara perdata berdasarkan bukti-bukti yang lebih kuat bahwa aset tersebut diduga berasal dari tindak pidana atau digunakan untuk tindak pidana.

Konstruksi sistem hukum pidana yang dikembangkan akhir-akhir ini di Indonesia masih bertujuan untuk mengungkap tindak pidana yang terjadi, menemukan pelakunya serta menghukum pelaku tindak pidana dengan sanksi pidana, terutama "pidana badan" baik pidana penjara maupun pidana kurungan. Sementara itu, isu pengembangan hukum dalam lingkup internasional seperti masalah penyitaan dan perampasan hasil tindak pidana dan instrumen tindak pidana belum menjadi bagian penting di dalam sistem hukum pidana di Indonesia.³¹ Sehingga recovery aset hasil tindak pidana korupsi masih belum maksimal. Rancangan Undang-undang Perampasan aset sampai saat ini juga belum disahkan menjadi undang-undang.

Pelaksanaan penerapan *asset recovery* yang seharusnya mengacu pada Pasal 18 Undang-Undang No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kemudian diamandemen melalui Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 dan setelah adanya putusan Pengadilan seharusnya dapat dieksekusi namun kenyataan dilapangan Pasal 18 tersebut menjadi alternatif dan menjadikan multitafsir bagi terpidana dan penasehat hukum. Sehingga

²⁹ Marwan Effendi, *op.cit.* hlm. 113.

³⁰ Pengembalian aset pelaku tindak pidana korupsi melalui gugatan perdata secara runtun diatur dalam ketentuan Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 34 serta Pasal 38C Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

³¹ Laporan Akhir Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perampasan Aset Tindak Pidana, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I, Tahun 2012, hlm.1-2.

terpidana enggan membayarkan uang pengganti seperti yang ada dalam putusan pengadilan. Bahkan dengan sengaja menghilangkan dan menyembunyikan aset-asetnya untuk tidak dibayarkan sebagai uang pengganti.

Permasalahan selanjutnya, hingga saat ini, pemerintah belum membentuk suatu peraturan pelaksana terhadap keberlakuan UNCAC di Indonesia. UNCAC menyediakan sarana kepada para negara korban untuk dapat melakukan kerja sama internasional dalam upaya pengembalian aset, tetapi setiap negara peserta harus mempunyai suatu peraturan nasional yang dapat memberlakukan UNCAC tersebut. Ratifikasi Indonesia terhadap UNCAC tidak menjadikan penerapan proses pengembalian aset menjadi terlaksana secara maksimal. Karena Indonesia belum memiliki pengaturan khusus mengenai proses pengembalian aset yang didasarkan atas kerja sama internasional.

Di Indonesia, beberapa ketentuan pidana sebenarnya sudah mengatur mengenai kemungkinan untuk menyita dan merampas hasil dan instrumen tindak pidana. Namun demikian, berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, perampasan hanya dapat dilaksanakan setelah pelaku tindak pidana terbukti di pengadilan secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana. Padahal, terdapat berbagai kemungkinan yang dapat menghalangi penyelesaian mekanisme penindakan seperti itu misalnya tidak ditemukannya atau meninggalnya atau adanya halangan lain yang mengakibatkan pelaku tindak pidana tidak bisa menjalani pemeriksaan di pengadilan atau tidak ditemukannya bukti yang cukup untuk mengajukan tuntutan ke pengadilan dan sebab yang lainnya.

Dalam kegiatan penelusuran aset, tindakan penyitaan hanya dilakukan sebatas harta kekayaan tersebut diduga berasal dari tindak pidana atau digunakan untuk tindak pidana. Penelusuran aset tersebut adalah sebagai bagian tindakan preventif. Kegiatan penyitaan yang dilakukan selama ini lebih bertujuan untuk pemenuhan unsur kerugian keuangan negara yang riil. Hal ini dapat dimaklumi mengingat ketentuan peraturan perundang-undangan yang

menentukan harus adanya kerugian keuangan negara. Walaupun dalam kerugian keuangan negara hanya bersifat *potential loss*, namun dalam praktik juga diterapkan *actual loss*.

Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional mengungkapkan, bahwa dalam praktiknya ada beberapa masalah hukum dalam penyitaan dan perampasan aset (harta kekayaan) ini, antara lain:³²

- 1) Konstruksi sistem hukum pidana di Indonesia belum menempatkan penyitaan dan perampasan hasil dan instrumen tindak pidana sebagai bagian penting dari upaya menekan tingkat kejahatan. Misalnya, kewenangan yang dimiliki penyelidik dan penyidik dalam KUHP belum memungkinkan para penyelidik dan penyidik untuk melaksanakan penelusuran hasil dan instrumen tindak pidana dengan baik. KUHP belum mengatur secara jelas mengenai kewenangan penyelidik dan penyidik dalam mengakses sumber-sumber informasi yang diperlukan dalam rangka mengidentifikasi dan menemukan hasil dan instrumen tindak pidana, terutama akses terhadap sumber-sumber informasi yang dilindungi dengan ketentuan kerahasiaan.
- 2) Dalam perkembangan terakhir di dunia internasional, penyitaan dan perampasan hasil dan instrumen tindak pidana menjadi bagian penting dari upaya menekan tingkat kejahatan, seperti yang tercantum dalam UNTOC, UNCAC, yang keduanya telah diratifikasi oleh Indonesia, namun Indonesia belum memiliki peraturan perundang-undangan yang sejalan dengan perampasan aset berdasarkan dua konvensi internasional tersebut, sehingga upaya pengembalian aset tindak pidana yang berada di luar negeri

³² Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, "Laporan Akhir Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perampasan Aset Pidana", Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Kementerian Hukum dan HAM RI. 2012, hlm.19-20.

menjadi sulit untuk diimplementasikan karena belum adanya ketentuan yang sama.

- 3) Peraturan perundang-undangan yang ada saat ini dinilai belum secara komprehensif dan rinci mengatur tentang perampasan aset yang terkait dengan tindak pidana, dan masih memiliki banyak kekurangan (loophole) jika dibandingkan dengan *Non-Conviction Based Asset Forfeiture* (NCB) yang direkomendasikan oleh PBB dan lembaga-lembaga internasional lainnya. NCB digunakan apabila *proceeding* pidana yang kemudian diikuti dengan pengambilalihan aset (*confiscation*) tidak dapat dilakukan, yang bisa diakibatkan oleh beberapa hal, antara lain:
- a) pemilik aset telah meninggal dunia;
 - b) berakhirnya proses pidana karena terdakwa bebas;
 - c) penuntutan pidana terjadi dan berhasil tetapi pengambilalihan aset tidak berhasil;
 - d) terdakwa tidak berada dalam batas yurisdiksi, nama pemilik aset tidak diketahui; dan
 - e) tidak ada bukti yang cukup untuk mengawali gugatan pidana.

3. Budaya Hukum Masyarakat (Kultur)

Akar masalah dari kronisnya korupsi di Indonesia bukan terletak pada ketiadaan aturan, undang-undang, dan lemahnya struktur hukum, tetapi lebih disebabkan masih lemahnya budaya hukum, mengacu pada kesadaran hukum masyarakat yang menjadi basis dalam pembentukan struktur sosial. Dalam mendorong perubahan sosial dan reformasi hukum, Friedman meletakkan kepercayaan yang lebih besar pada pentingnya kultur hukum eksternal (eksistensi, peran, pendapat, kepentingan, dan tekanan yang dilakukan kelompok sosial lain yang lebih luas), daripada kultur hukum internal (ide-ide dan praktik yang dilakukan para pengemban profesional-hukum) dalam

commit to user

menggalang tuntutan publik bagi penciptaan keadilan yang menyeluruh (*total justice*). Menjadi persoalan saat ini adalah belum terbentuknya kultur hukum eksternal - termasuk internal - yang dianggap dapat memperbaiki kualitas pengembangan hukum (*rechtsboefening*) nasional. Akibatnya, berbagai kasus korupsi ini terus terjadi berulang-ulang dari waktu ke waktu.³³ Bahkan masyarakat lebih permissive dengan koruptor kaya di sekitarnya, koruptor dijadikan tokoh warga dan disegani di wilayahnya.

Salah satu indikator berfungsinya hukum adalah makin sadarnya masyarakat atas ketatan pada hukum. Namun sebaliknya apabila makin permisifnya masyarakat terhadap perilaku korupsi memberikan sinyal rusaknya *legal culture* dalam masyarakat saat ini.³⁴ Masyarakat saat ini masih acuh dan tidak membantu melaporkan aset-aset yang dimiliki oleh pelaku koruptor. Bahkan ada masyarakat yang dengan sengaja membantu menyembunyikan, mengaburkan aset, harta benda milik pelaku koruptor.

Penelusuran aset yang dilaksanakan oleh para penegak hukum kepolisian, kejaksaan dan komisi pemberantasan korupsi membutuhkan peran aktif masyarakat dan lembaga pemerintah lainnya. Peranan Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan dengan akses data wajib pajak yang dimilikinya dapat membantu penegak hukum melakukan *asset tracing* terhadap harta benda yang dimiliki oleh wajib pajak baik perorangan maupun korporasi, guna mengembalikan hasil perolehan korupsi untuk negara. Pemanfaatan sumber daya publik atau masyarakat oleh para penegak hukum masih sangat kurang. Oleh sebab itu diperlukan pembelajaran yang terus menerus kepada masyarakat betapa pentingnya pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia.

Peranan tokoh masyarakat baik formil dari tingkat paling bawah pengurus Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) serta melibatkan Lurah dan

³³ Hayyan ul Haq, doktor ilmu hukum Utrecht University, The Netherlands. *Korupsi dan Budaya Hukum*. Media Indonesia, 21 Juli 2005.

³⁴ Soerjono Soekanto. *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia* (suatu tinjauan secara sosiologis). Jakarta. Universitas Indonesia. 1975. Hlm 35.

Kepala Desa adalah sangat membantu memberikan informasi warganya yang telah melakukan tindak pidana korupsi dan aset harta benda yang dimiliki oleh koruptor tersebut. Namun sayangnya peranan tokoh masyarakat tersebut masih sangat kurang dan terabaikan, sehingga terjadi hal yang permisif dan acuh terhadap para pelaku tindak pidana korupsi di wilayahnya. Kebetulan para koruptor tersebut juga sebagai tokoh masyarakat yang dihormati dan disegani di lingkungannya karena sangat mudah memberikan sumbangan atau bantuan kepada kegiatan lingkungan tersebut. Akhirnya menjadi kendala bagi penegak hukum dalam mencari harta benda koruptor dalam rangka *asset recovery* hasil tindak pidana korupsi.

C. Kendala Eksekusi Putusan Pengadilan Terkait Pengembalian Kerugian Keuangan Negara

1. Kelembagaan Hukum (Struktur)

Kewibawaan dari penegakan hukum pidana materil adalah implementasi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap atau pasti dapat dilaksanakan sesuai dengan perintah dalam putusan tersebut. Pada prinsipnya, putusan pengadilan mengandung beberapa aspek yuridis baik materil maupun formil. Putusan hakim beraspek materil adalah bahwa segala perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa telah terbukti dapat dimintakan pertanggungjawaban hukumnya. Sedangkan putusan hakim yang beraspek formil menunjuk adanya suatu kewajiban bagi Jaksa selaku eksekutor untuk dapat melaksanakan putusan yang telah ditetapkan.³⁵

Pada dasarnya pelaksanaan isi putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap sangat terkait dengan tuntutan Penuntut Umum ketika dalam proses pemeriksaan perkara di sidang pengadilan. Tidak dapatnya dilakukan eksekusi terhadap pidana tambahan

³⁵ Mungki Hadipratikto, Eksekusi Putusan Pidana Uang Pengganti Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi, Jurnal Untan. <http://jurnal.untan.ac.id/index.php/nestor/article/viewFile/1020/994>. Diunduh tanggal 23 Mei 2014, jam: 10.00 WIB.

berupa pembayaran uang pengganti dalam perkara tindak pidana korupsi menjadi persoalan hukum dari semenjak dahulu hingga saat ini. Pelaksanaan isi putusan oleh Jaksa³⁶ selaku penegak hukum dan eksekutor³⁷ pada dasarnya tidak terlepas dari apa yang telah dituntutkan olehnya pada saat proses pemeriksaan perkara. Tuntutan tersebut didasarkan pada adanya alat bukti dan fakta hukum yang terungkap dalam persidangan, namun tidak jarang pula apa yang telah dituntutkan oleh Penuntut Umum³⁸ mengalami kesulitan pada saat akan dilakukan eksekusi, baik itu menyangkut eksekusi terhadap terpidana, eksekusi terhadap barang, serta eksekusi pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti dalam perkara tindak pidana korupsi.

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

1. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak mengatur apabila terpidana hanya membayar sebagian pembayaran uang pengganti.
2. Kejaksaan belum menggunakan fungsi eksekutorialnya secara maksimal dalam menagih pembayaran uang pengganti.

³⁶ Pasal 1 angka 6 huruf a Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dinyatakan bahwa : “Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”, sedangkan menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Sedangkan M. Yahya Harahap, SH, 2000, mengemukakan bahwa pengertian Jaksa dalam KUHAP apabila digabungkan rumusan-rumusan tadi maka berbunyi : Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang sebagai penuntut umum serta melaksanakan penetapan dan putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

³⁷ Pasal 270 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dinyatakan bahwa : “Pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan oleh jaksa, yang untuk itu panitera mengirimkan salinan surat putusan kepadanya”.

³⁸ Pasal 1 angka 6 huruf b jo Pasal 13 KUHAP dinyatakan bahwa : “Penuntut Umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim”.

3. Terpidana korupsi lebih memilih menjalani hukuman subsider pidana penjara/hukum badan daripada membayar uang pengganti.
4. Penyitaan terhadap harta kekayaan terpidana dilakukan setelah perkara tindak pidana korupsi berkekuatan hukum tetap.
5. Tidak digunakannya gugatan perdata untuk penyelesaian pembayaran uang pengganti.³⁹

Berdasarkan data putusan pengadilan di atas, selain tidak jelasnya amar putusan tentang langkah eksekusi putusan pengadilan (jika uang pengganti hanya dibayar sebagian), ternyata dapat dilihat bahwa hakim ada yang hanya melakukan “ancaman subsider” pidana penjara yang sangat singkat, sehingga dianggap ringan. Akibatnya, banyak terpidana korupsi yang memilih “pasang badan” dari pada membayar uang pengganti.

Hal ini juga tampak dalam beberapa Putusan perkara tindak pidana korupsi berikut.

1. Syarif Muda Hasibuan (di PN Medan) pada bulan Maret 2013. Terdakwa dijatuhi pidana penjara 14 bulan dan denda Rp 50 juta subsider dua bulan penjara. Selain itu, terdakwa diwajibkan membayar Uang Pengganti sebesar Rp 700.000.000, dengan ketentuan apabila tidak dibayarkan maka harta bendanya dapat disita dan dilelang oleh jaksa, dan jika harta benda terdakwa tidak mencukupi untuk membayar uang pengganti, maka dapat diganti dengan pidana penjara selama tujuh bulan penjara.⁴⁰
2. Yanuelva alias Eva, melalui PN Semarang (tahun 2012) dijatuhi pidana penjara 15 tahun dan denda Rp 500 juta subsider enam bulan penjara,

³⁹ Muhammad Aras Madusira, 2011. *Eksekusi Pembayaran Uang Pengganti dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi*, Tesis, UGM Yogyakarta, 2011, hlm. xi.

⁴⁰ Korupsi Dana Kesbangpol, Syarif Muda Dijatuhi 14 Bulan Penjara, *Tribunnews.com*, diakses tanggal 1 April 2015, Jam: 11.15 WIB.

serta diwajibkan mengembalikan uang pengganti kerugian negara sebesar Rp.39 miliar subsider empat tahun enam bulan penjara.⁴¹

Selain tidak jelasnya amar putusan pengadilan tentang perintah eksekusi, ternyata terpidana tindak pidana korupsi kadang tidak segera membayar uang pengganti, meskipun mampu membayar. Hal ini diketahui dari penelusuran Kompas di Departemen Keuangan (Depkeu), ternyata baru sedikit terpidana korupsi yang membayar uang pengganti, yaitu 17 orang. Dari sedikit tersebut, tak semua terpidana membayar seluruh uang pengganti yang harus dibayar. Bahkan, di antara mereka, pembayaran yang sudah dilakukan hanya sebagian kecil dari jumlah yang harus dibayarkan. Misalnya, Mohamad Bob Hasan yang divonis Mahkamah Agung empat tahun, uang pengganti yang harus dibayarkan adalah sebanyak 243 juta dollar AS dan denda Rp.15 juta. Namun, dari bukti setor ke Depkeu, Bob Hasan baru membayar uang pengganti Rp.14,126 miliar dan denda Rp.15 juta. Ricardo Gelael yang seharusnya tanggung renteng bersama Tommy Soeharto membayar uang pengganti kerugian negara sebesar Rp.96,6 miliar, ternyata berdasarkan bukti setor ke Depkeu telah membayar Rp 2.950 miliar.⁴²

Sulitnya pengembalian Uang Pengganti, pihak Kejaksaan sendiri beralasan bahwa proses pengembalian uang pengganti tidaklah mudah karena proses peradilan tindak pidana korupsi pada umumnya membutuhkan waktu yang lama, sehingga terpidana mempunyai kesempatan untuk mengalihkan atau menyembunyikan harta bendanya yang berasal dari tindak pidana korupsi. Alasan lain karena tindak pidana korupsi merupakan *extraordinary crimes*, dimana pelakunya adalah kalangan intelektual dan mempunyai kedudukan penting, sehingga mudah untuk mengalihkan/menyembunyikan harta bendanya yang berasal dari tindak pidana korupsi.

⁴¹ Mantan Kadis Pasar Semarang Dipenjara 5 Tahun, <http://regional.kompas.com>, Diakses tanggal 1 April 2015. Jam: 11.15 WIB.

⁴² Uang Pengganti; Ke Mana Larinya Dana Hasil Korupsi?, <http://www.antikorupsi.org>, Diakses tanggal 1 April 2015. Jam: 11.25 WIB.

Kerugian keuangan negara yang terbukti dalam persidangan, dalam perkembangan putusan hakim untuk menyita uang, barang atau harta kekayaan hasil “tindak pidana korupsi” saat ini telah berkembang dengan istilah “*pemiskinan*” padahal sebenarnya secara tekstual merupakan implementasi “Hukuman Pidana tambahan” dari Pasal 17 dan 18 UU No 31 Tahun 1999, yang belum dilakukan secara optimal dan konsisten, perkembangan pendapat dan pemikiran tersebut antara lain :

“Presiden Susilo Bambang Yodhoyono mendukung vonis yang memiskinkan pelaku korupsi. Putusan hakim yang menyita semua harta pelaku korupsi dinilai bisa memberikan efek jera. Hukuman ini juga bisa membuat orang berpikir ulang sebelum melakukan korupsi. Hal ini membuat upaya memerangi korupsi menjadi lebih efektif dengan timbulnya efek jera. Ada unsur preventif. Mereka yang ingin melakukan korupsi diharapkan semakin berkurang”, kata Juru Bicara Kepresidenan Julian Aldrin Pasha, Jumat (2/3) di Bina Graha Jakarta.”⁴³

Pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi merupakan pidana tambahan selain pidana terhadap terpidananya sendiri dan pidana denda. Pidana tambahan dalam tindak pidana Korupsi dapat berupa:⁴⁴

1. Perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana tempat tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut;
2. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta yang diperoleh dari tindak pidana korupsi;
3. Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun;

⁴³ Kompas Sabtu 3 Maret 2012 Judul “Presiden Dukung Vonis Pemiskinan, Pelaku Korupsi Pantas Dimiskinkan” hlm.1 dan hlm.15.

⁴⁴ Lilik Mulyadi. *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Normatif, Teoritis, Praktek dan Masalahnya*, PT. Alumni, Bandung, 2011, hlm 314-315.

4. Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh pemerintah kepada terpidana;
5. Jika terpidana tidak membayar uang pengganti paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut;

Lilik Mulyadi, menyatakan bahwa terhadap pidana tambahan ini khususnya terhadap pidana tambahan berupa “pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta yang diperoleh dari tindak pidana korupsi” jika terpidana tidak membayar uang pengganti paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut dan dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti, dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang tindak pidana korupsi dan lamanya pidana tersebut ditentukan dalam putusan pengadilan.⁴⁵

Pada dasarnya pelaksanaan eksekusi pembayaran uang pengganti tidak jauh berbeda dengan pelaksanaan eksekusi terhadap orang maupun eksekusi terhadap barang dalam perkara tindak pidana pada umumnya, yang membedakannya adalah adanya batas waktu bagi terpidana untuk membayar uang pengganti tersebut setelah putusan mempunyai kekuatan hukum tetap serta diharuskannya menyerahkan harta bendanya untuk menutup pembayaran uang pengganti apabila terpidana tidak mampu membayarnya.⁴⁶

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Mungki Hadipratikto, *op.cit*, hlm. 3. *commit to user*

Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan : Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.

Pasal 18 ayat (2) menyebutkan: Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dapat dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut.

Persoalan hukum yang terjadi pada eksekusi uang pengganti dalam tindak pidana korupsi bukan merupakan persoalan yang baru, tetapi persoalan itu sudah terjadi jauh sebelum diberlakukan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, bahkan eksekusi uang pengganti berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi masih ada yang belum dapat dilaksanakan hingga saat ini, padahal pembayaran uang pengganti merupakan salah satu tujuan untuk mengembalikan kerugian negara sebanyak yang telah dikorupsi oleh terpidana.

Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001, memberlakukan hukuman pidana subsider terhadap terpidana yang tidak membayar uang pengganti dikarenakan tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti, yakni dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimal dari pidana pokoknya dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan. 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. Pengaturan inilah yang

menimbulkan celah bagi para pelaku tindak pidana korupsi untuk menghindari dari kewajiban pembayaran uang pengganti. Bukan suatu hal yang mustahil, keadaan atau kondisi ketidakmampuan membayar uang pengganti memang telah dipersiapkan sejak semula yakni melalui “pelarian aset” yang didapatkan dari hasil perolehan korupsi.

Pidana pembayaran uang pengganti, walaupun ada persamaan sifat dengan pidana denda yakni sama dalam hal nilai uang atau rupiah yang dibebankan atas harta kekayaan si pembuat atau terpidana, namun substansinya sungguh berbeda. Perbedaan antara Pidana pokok dan Pidana Tambahan, yakni: Pertama, Pidana tambahan hanya dapat ditambahkan pada pidana pokok, kecuali perampasan barang-barang tertentu dapat dilakukan terhadap anak yang diserahkan pada pemerintah, tetapi hanya mengenai barang-barang yang disita. Dalam hal ini ada pidana tambahan pada suatu tindakan dan bukan pada pidana pokok; Kedua, Pidana tambahan tidak mempunyai sifat keharusan jika hakim yakin mengenai perbuatan pidana dan kesalahan terdakwa, maka terdakwa dijatuhi pidana pokok; Ketiga, Mulai berlakunya hak-hak tertentu tidak dengan suatu tindakan eksekusi, ayat penghabisan Pasal 38 KUHP menentukan bahwa pidana tambahan mulai berlaku pada hari putusan hakim dapat dijalankan.⁴⁷

Mengenai besarnya ganti kerugian yang dikenakan kepada pelaku kejahatan, Bentham dalam buku *“The Theory of Legislation”* menjelaskan bahwa ganti rugi merupakan suatu kebaikan yang diterima dengan memperhitungkan kerusakan yang diderita. Ganti rugi adalah sesuatu yang diberikan kepada pihak yang menderita kerugian sepadan dengan memperhitungkan kerusakan yang dideritanya.⁴⁸ Bahkan menurut Munir Fuady, ganti rugi penghukuman akibat perbuatan melawan hukum (pidana) harus jauh lebih keras dan lebih *strict* dari pada ganti rugi akibat wanprestasi

⁴⁷ Saleh Roeslan. *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1987, hlm. 51.

⁴⁸ Jeremy Bentham, *The Theory of Legislation* (N.M. Tripathi Private Limited, Bombay, 1979), diterjemahkan oleh Nurhadi. *Teori Perundang-undangan (Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana)*, Penerbit Nusamedia & Penerbit Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 316.

kontrak, misalnya dengan memberikan ganti rugi yang jumlahnya jauh melebihi besarnya kerugian yang sebenarnya diderita oleh korban.⁴⁹ Untuk mencapai upaya pengembalian keuangan negara dari terpidana, maka jaksa dapat melakukan penyitaan harta terpidana dan selanjutnya dilakukan pelelangan.⁵⁰ Terjadinya tunggakan dalam upaya pengembalian kerugian Negara oleh kejaksaan dikarenakan perangkat hukum yang memberikan kewenangan tersebut.⁵¹

Perangkat hukum mempunyai fungsi fundamental dalam upaya pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan untuk dicapai. Ini menunjukkan adanya kompleksitas penegakan hukum memang tidak dapat dihindarkan adanya di tengah-tengah lapangan dimana hukum itu akan ditegakkan.

Kompleksitas penegakan hukum dalam masyarakat digambarkan oleh Chamliss dan Seidman,⁵² yaitu :

⁴⁹ Munir Fuady. *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 144-145.

⁵⁰ Surat Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor : B-779/F/Jp/10/2005 tanggal 11 Oktober 2005, tentang Eksekusi Uang Pengganti, angka 2 poin 2.4. dinyatakan bahwa : “dalam hal putusan hakim terhadap uang pengganti didasarkan pada Pasal 18 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, dimana secara tegas mencantumkan dalam putusannya bahwa apabila uang pengganti tersebut tidak dibayar dalam waktu 1 (satu) bulan atau waktu tertentu agar supaya harta bendanya dapat disita oleh jaksa untuk selanjutnya dilakukan pelelangan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku guna menutupi pembayaran uang pengganti; apabila terpidananya tidak mempunyai harta benda atau harta bendanya tidak mencukupi agar supaya dilakukan eksekusi hukuman badan sesuai putusan hakim, sehingga tidak menjadi tunggakan atas eksekusi hukuman membayar uang pengganti. Dalam hal terpidananya melarikan diri agar asset-aset yang telah dapat disita segera dilakukan pelelangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan uang hasil lelang disetorkan ke kas Negara dengan diperhitungkan sebagai pembayaran uang pengganti.

⁵¹ Satjipto Raharjo, yang mempengaruhi pola efektifitas hukum, meliputi (1) sumber daya peraturan perundang-undangan; berkorelasi dengan persyaratan hukum yang baik secara yuridis, sosiologis, filosofis, politis dan teknis; (2) sumber daya manusia penegak hukum, menyangkut kesiapan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia di jajaran institusi penegak hukum; (3) sumber daya fisik penegak hukum, berkenaan dengan pengadaan sarana dan prasarana penegakan hukum; (5) sumber daya pendukung lainnya, seperti kesadaran hukum masyarakat dan pra kondisi yang perlu dipersiapkan untuk mengefektifkan penegakan hukum. Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis), BPHN, Jakarta, hlm 60.

⁵² Satjipto Raharjo, *op.cit.* hlm 60

1. Kompleksitas suatu masyarakat dimuai oleh pembagian sumber-sumber daya di situ yang kemudian menimbang strukturisasi, disitu dijumpai golongan yang memperoleh kekuasaan lebih besar dibanding dengan yang lain dan karenanya juga akan mendapatkan kekayaan ekonomi dan politik yang lebih besar. Terciptalah suatu pelapisan dalam masyarakat berupa perbedaan dalam kedudukan-kedudukan sosial, politik dan ekonomi;
2. Penegak hukum yang dijadikan secara terorganisasi oleh badan-badan penegak hukum akan dilakukan sedemikian rupa sehingga pelaksanaannya akan memberikan keuntungan kepada badan-badan itu sementara pelaksanaannya yang akan memberikan hambatan dihindari;
3. Keuntungan akan diperoleh apabila penegakan hukum itu dijalankan terhadap orang-orang dari golongan yang tidak atau hanya mempunyai sedikit kekuasaan politik; sebaliknya apabila ia ditujukan terhadap golongan yang mempunyai kekuasaan itu, ia hanya menciptakan hambatan bagi badan penegak hukum itu;
4. Peraturan-peraturan yang melarang dilakukannya perbuatan yang lazim dilakukan oleh orang-orang dari lapisan bawah cenderung untuk lebih sering diterapkan, sedangkan yang lazim dilakukan oleh mereka golongan menengah serta atas banyak kemungkinannya tidak dijalankan;
5. Sistem hukum (*modern*) diorganisasikan ke dalam badan-badan yang tersusun secara birokratis, tujuan-tujuan badan-badan itu dinyatakan secara formal dan jelas, sedang setiap pejabat menduduki tempatnya masing-masing sesuai struktur birokrasi yang telah ditentukan dan hak-hak serta kewajibannya juga dituliskan secara jelas;
6. Penyusunan secara formal birokratis seperti itu menimbulkan tuntutan terhadap para pejabat untuk bertindak sesuai dengan peranannya telah dirumuskan secara formal;

7. Sistem hukum modern didasarkan pada legitimasi yang bersifat hukum rasional. Dalam sistem yang demikian itu dikehendaki agar hukum dirumuskan dalam kaidah-kaidah yang umum dan dibuat berlaku umum artinya bagi siapa saja;
8. Dengan demikian, peraturan-peraturan yang ditujukan kepada pada pejabat penegak hukum itu menghendaki agar mereka menerapkan hukum dengan cara yang sama terhadap setiap orang.

Penerapan ketentuan uang pengganti sebagai sarana dalam mengembalikan uang Negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 terbukti belum berhasil mengembalikan kerugian keuangan Negara secara optimal. Hal ini disebabkan banyak terpidana korupsi yang belum mengembalikan uang hasil korupsinya tersebut secara maksimal. Bahwa pihak Kejaksaan dalam melaksanakan ketentuan uang pengganti ini mengalami sejumlah kendala, beberapa diantaranya yaitu; Terpidana meninggal dunia, keberadaan harta terpidana tidak jelas, Terpidana telah pindah domisili namun tidak diketahui keberadaannya, Adanya persekongkolan antara terpidana dengan tim pemeriksa harta kekayaan si terpidana. Akibatnya terjadi manipulasi data yang menyatakan bahwa si terpidana tersebut tidak memiliki harta lagi. Rendahnya standar moralitas para pejabat publik, dimana mereka yang seharusnya memberantas korupsi justru melakukan tindak pidana korupsi.

Pembayaran uang pengganti sebagai sarana dalam mengembalikan uang Negara secara umum masih relatif rendah. Hal ini dapat dilihat pada Laporan Hasil verifikasi BPKP ke Kejati seluruh Indonesia per 31 Agustus 2007 yang menyebutkan, jumlah uang pengganti yang harus segera dieksekusi adalah sebesar Rp. 8.527.204.986.602,63 dan USD 189,595,132.62. Sedangkan yang baru diselesaikan adalah Rp. 2.675.908.106.317,55. Adapun yang belum tertagih adalah sebesar Rp. 5.851.296.862.285,08.

Hasil Pemeriksaan Atas Auditorat Utama Keuangan Negara I Di Jakarta (Nomor: 57/Hp/XIV/07/2013 Tanggal: 2 Juli 2013) Tentang Piutang Kejaksaan RI Posisi Per 30 Juni 2012 Pada Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi Dan Kejaksaan Negeri Di DKI Jakarta Dan Jawa Barat menyebutkan saldo piutang dalam Laporan Keuangan Kejaksaan RI per 30 Juni 2012 khusus untuk uang pengganti adalah sebesar Rp.12.761.269.954.983,50 dan USD290.408.669,77,. (Lihat Laporan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor : 57/Hp/Xiv/07/2013 Tanggal : 2 Juli 2013.)

Pihak Kejaksaan sendiri beralasan bahwa proses pengembalian uang pengganti tidaklah mudah karena proses peradilan tindak pidana korupsi pada umumnya membutuhkan waktu yang lama, sehingga terpidana mempunyai kesempatan untuk mengalihkan atau menyembunyikan harta bendanya yang berasal dari tindak pidana korupsi. Alasan lain karena tindak pidana korupsi merupakan *extraordinary crimes*, dimana pelakunya adalah kalangan intelektual dan mempunyai kedudukan penting, sehingga mudah untuk mengalihkan/menyembunyikan harta bendanya yang berasal dari hasil korupsi.⁵³

Hasil kajian Teguh Manurung dkk menunjukkan kendala yang dihadapi Kejaksaan dalam melaksanakan ketentuan uang pengganti diantaranya yaitu; terpidana meninggal dunia, keberadaan harta terpidana tidak jelas, terpidana telah pindah domisili namun tidak diketahui keberadaannya, adanya persekongkolan antara terpidana dengan tim pemeriksa harta kekayaan si terpidana. Akibatnya terjadi manipulasi data yang menyatakan bahwa si terpidana tersebut tidak memiliki harta lagi, Rendahnya standar moralitas para pejabat publik, dimana mereka yang seharusnya memberantas korupsi justru melakukan tindak pidana korupsi.⁵⁴

⁵³. Langkah Hukum Yang Harus Ditempuh Dalam Upaya Penyelesaian Tunggakan Pembayaran Uang Pengganti, 30 Desember 2008, <http://www.kejaksaan.go.id>. Diakses tanggal 20 Agustus 2015, Jam" 18.40 WIB.

⁵⁴ Alamando Jefri Teguh Manurung dkk, *commit to user op.cit*, hlm.180

2. Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Hakim (Substansi)

Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001, memberlakukan hukuman pidana subsider terhadap terpidana yang tidak membayar uang pengganti. Pembayaran uang pengganti merupakan pidana tambahan, maka penjatuhannya tidak mungkin secara mandiri, melainkan selalu mengikuti pidana pokok. Pembayaran uang pengganti diatur dalam Pasal 18, sebagai berikut:

- (1) Selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, sebagai pidana tambahan adalah :
 - a. Perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana di mana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut;
 - b. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi;
 - c. Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun;
 - d. Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh Pemerintah kepada terpidana.
- (2) Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut.
- (3) Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf

b, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan.

Pelaksanaan (eksekusi) pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam UU Pemberantasan Tipikor tersebut hanya dapat dijatuhkan maksimal sebanyak harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi tersebut dan waktu pembayarannya paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Pengaturan pembayaran Uang Pengganti, sebagaimana disebutkan di atas masih menimbulkan ketidakjelasan, bagaimana jika terpidana hanya mampu membayar sebagian dari jumlah yang harus dibayar. Selain itu, dalam banyak perkara diketahui masih tingginya angka belum dibayarkannya Uang Pengganti, padahal putusan telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

Berkaitan dengan hal tersebut, Yenti Garnasih menyatakan bahwa ketentuan yang terdapat dalam UU No. 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidaklah cukup memadai, dalam hal ini berkenaan dengan penerapan sanksi pengembalian kerugian (uang pengganti) atau denda. Ketentuan tersebut tidak mudah untuk diterapkan oleh hakim dan sering tidak dilaksanakan karena pelaku lebih memilih dengan pidana atau kurungan pengganti atau karena keadaan harta benda terpidana tidak mencukupi.⁵⁵

Kesulitan lain menunjuk ketentuan Pasal 18 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tipikor menyebutkan, sanksi hukum jika tidak membayar uang pengganti adalah penyitaan harta benda atau pidana penjara yang lamanya tidak melebihi pidana pokok. Namun, dalam UU Nomor 20

⁵⁵ Yenti Garnasih, *Asset Recovery Act sebagai strategi dalam pengembalian aset hasil korupsi, dalam Perampasan Aset Hasil Tindak Pidana*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 7 No. 4, Desember 2010, hlm. 630.

Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 disebutkan, jika kasus korupsi terjadi sebelum UU Nomor 31 Tahun 1999 diundangkan, pemeriksaan dan putusannya menggunakan UU Nomor 3 Tahun 1971. Padahal undang-undang ini tidak diatur sanksi hukum apabila yang bersangkutan tak membayar uang pengganti. Hal ini menjadi kendala terhadap kasus-kasus lama dalam menagih uang pengganti.

Berdasarkan hasil pemantauan LSM antikorupsi ICW terhadap vonis koruptor oleh Pengadilan selama semester pertama tahun 2014, kerugian negara yang disebabkan oleh kasus korupsi tidak sebanding dengan jumlah uang pengganti yang dibebankan kepada koruptor. Dari sebanyak 210 kasus korupsi di tahun 2014 terdapat sebanyak 185 kasus yang ditemukan nilai kerugian negaranya. Dari 185 kasus itu, tercatat kerugian negara mencapai Rp.3,8 triliun dan 49 juta dollar Amerika. Namun, hanya 87 perkara dari 185 perkara yang membebankan koruptor agar membayar uang pengganti yang totalnya bernilai Rp.87,4 miliar dan 5,5 juta dollar Amerika. Ini berarti hanya sekitar 2,25 persen kerugian negara yang tergantikan dari 185 perkara korupsi yang terpantau sejak Januari hingga Juni 2014.⁵⁶

Dalam hal denda, dari sebanyak 210 kasus dan 216 terdakwa, tercatat hanya 217 terdakwa yang diwajibkan membayar denda. Dari hasil pemantauan ICW, sebanyak 127 terdakwa korupsi diwajibkan membayar denda pidana antara Rp.25.000.000,- hingga Rp.50.000.000. Koruptor yang divonis membayar denda antara Rp.50.000.000,- hingga Rp.150.000.000,- juga mencapai 19 orang. Selanjutnya 59 terdakwa dihukum membayar denda di atas Rp.150.000.000,- Sementara sebanyak 44 orang sisanya tidak membayarkan denda, baik karena belum teridentifikasi dendanya atau karena putusan hakim pengadilan tindak pidana korupsi tidak menghukum membayar denda.⁵⁷

⁵⁶. ICW: Kerugian Negara Tak Sebanding dengan Jumlah Uang Pengganti, <http://www.beritasatu.com>. Diakses tanggal 1 Desember 2015, Jam: 10.30 WIB.

⁵⁷ *Loc.cit.*

Pada kasus Bahasyim Assifie, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan⁵⁸ telah memutuskan bahwa terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana Korupsi dan Pencucian Uang. Terdakwa sebagai Pejabat Negara yang mempunyai kewajiban melaporkan jumlah harta kekayaannya secara jujur kepada KPK melalui LHKPN, tidak melaporkan harta kekayaannya yang berupa uang sejumlah Rp.60.992.238.206,- dan USD. 681.147,37, sebagaimana yang diwajibkan oleh ketentuan pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme.⁵⁹

Majelis Hakim, menjatuhkan pidana denda kepada Terdakwa tersebut sebesar Rp. 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tidak dibayar maka diganti dengan pidana kurungan selama : 3 (tiga) bulan. Majelis Hakim pada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan telah melakukan perintah perampasan atas harta kekayaan terdakwa. Harta kekayaan yang dirampas untuk negara adalah barang bukti nomor urut 67 berupa : Uang tunai sebesar Rp.1.000.000.000,-(satu milyar rupiah) yang merupakan bagian dari uang sebesar Rp.41.740.558.611,-(empat puluh satu milyar tujuh ratus empat puluh juta lima ratus lima puluh delapan ribu enam ratus sebelas rupiah) yang semula berada pada rekening Bank BNI No.199963416 an. SRI PURWANTI. Barang bukti sebagaimana nomor urut 66 s/d 72 berupa : 1 Uang Tunai senilai Rp.17.675.783.637,- yang semula berada pada Rekening Bank BNI No.73710437 atas nama WINDA ARUM HAPSARI (bukti No.66). 2 Uang Tunai senilai Rp.41.740.558.611,- yang semula berada pada Rekening Bank BNI No.199963416 atas nama SRI PURWANTI (bukti No.67) dikurangi Rp.1.000.000.000,-(satu milyar rupiah). 3 Uang Tunai senilai USD 681.147,37

⁵⁸ Putusan Nomor: 1252/Pid.B/2010/PN.Jkt.Sel.

⁵⁹ Dengan demikian unsur “dengan maksud menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul Harta Kekayaan yang diketahuinya atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana” telah terpenuhi.

yang semula berada pada Rekening Bank BNI No.23924200 atas nama SRI PURWANTI (bukti No.68). 4 Uang Tunai senilai Rp.5.679.763,- yang semula berada pada Rekening Bank BNI No.141807604 atas nama WINDA ARUM HAPSARI (bukti No.69). 5 Uang Tunai senilai Rp.6.557.920,- yang semula berada pada Rekening Bank BNI No.141800018 atas nama SRI PURWANTI (bukti No.70). 6 Uang Tunai senilai Rp.217.530.156,- yang semula berada pada Rekening Bank BNI No.153425733 atas nama RIANDINI RESANTI (bukti No.71). 7 Uang Tunai senilai Rp.1.178.343.800,- yang semula berada pada Rekening Bank BNI No.154444859 atas nama RIANDINI RESANTI (bukti No.72). Dengan dirampasnya harta kekayaan tersebut, maka pembayaran Uang Pengganti tidak lagi disebutkan dalam amar putusan.

Penanganan kasus terhadap Bahasyim Assifie lebih bersifat preventif dalam penelusuran dan penyitaan terhadap harta kekayaan semenjak tahap penyidikan. Dapat dikatakan pengembalian kerugian keuangan negara berhasil dilakukan. Namun, hal yang berbeda terjadi pada kasus Angelina Sondakh dan Irjen Pol Djoko Susilo. Pada kasus Angelina Sondakh, pembayaran Uang Pengganti yang dimintakan oleh Jaksa Penuntut Umum senilai lebih-kurang Rp 14,5 miliar tidak dapat dilakukan. Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta tidak mengabulkan tuntutan Jaksa Penuntut Umum tersebut⁶⁰. Dalam amar putusannya, Majelis Hakim menilai Angie Sondakh tidak patut membayar uang pengganti kepada negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ketentuan Pasal 18 Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak dapat diterapkan kepadanya. Menurut Majelis, Angelina tidak patut membayarkan uang pengganti karena selaku anggota DPR ataupun anggota Badan Anggaran DPR, ia tidak memiliki kewenangan sendiri untuk menentukan penganggaran proyek Kementerian

⁶⁰ Dalam tuntutananya, Jaksa menilai uang yang diterima Angie dari Grup Permai tersebut patut dikembalikan ke negara. Menurut Jaksa, uang tersebut diambil dari kas Grup Permai yang patut diduga sebagai hasil tindak pidana korupsi terkait proyek lain. Sementara menurut hakim, uang itu murni berasal dari Grup Permai dan tidak dapat dikatakan kerugian negara.

Pendidikan Nasional. Kewenangan dalam menentukan anggaran bukan kewenangan tunggal, melainkan kolektif. Dengan demikian, uang Rp 2,5 miliar dan 1.200.000 dollar AS yang diterima Angelina Sondakh tidak dapat dipastikan berapa jumlahnya yang benar-benar dinikmati dia sendirian dan berapa jumlah yang dinikmati orang lain. Selain itu, menurut Majelis, Jaksa KPK tidak menyita uang yang diterima Angelina dari Grup Permai tersebut. Majelis Hakim menjatuhkan hukuman empat tahun enam bulan penjara ditambah denda Rp. 250 juta yang dapat diganti dengan kurungan selama enam bulan.

Namun putusan kasasi Mahkamah Agung kepada Angelina Sondakh berbeda, Mahkamah Agung dengan putusan Nomor 1616 K/Pid.Sus/2013, tanggal 20 November 2013 Mengadili: Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi II/Terdakwa, dan mengabulkan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi I, serta membatalkan putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Tinggi Jakarta Nomor : 11/PID/TPK/2013/PT.DKI. Mengadili Sendiri: 1) Pidana Penjara 12 (dua belas) tahun, 2) Denda = Rp. 500.000.000,00 subsidair 8 (delapan) bulan 3) Uang Pengganti : Rp. 12.580.000.000,00 dan US \$ 2.350.000,- 4) Biaya Perkara : RP. 2.500,00."⁶¹

Adapun kasus Irjen Pol. Djoko Susilo Majelis putusan Kasasi yang telah memperkuat putusan banding yang diambil Pengadilan Tinggi Jakarta, namun menyisakan permasalahan dalam pembayaran Uang Pengganti. Majelis Kasasi menjatuhkan hukuman pembayaran denda Rp.1 miliar, subsidier satu tahun kurungan dan membayar uang pengganti sebesar Rp.32 miliar. Dengan ketentuan, apabila terdakwa tidak membayar Uang Pengganti dalam waktu satu bulan setelah putusan memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh Jaksa dan dilelang untuk menutupi Uang Pengganti tersebut. Apabila harta bendanya tidak mencukupi, maka dijatuhi pidana penjara selama

⁶¹ Putusan Kasasi Mahkamah Agung RI, Nomor 1616 K/Pid.Sus/2013, tanggal 20 November 2013.

5 (lima) tahun. Walaupun, ada tambahan perampasan barang bukti, berupa rumah seluas 377 meter persegi berikut bangunan dan SHGB No. 156/ Tanjung Barat yang terletak di jalan Cendrawasih Mas Blok A. 9 No. 1 RT 002, RW 01 Kelurahan Tanjung Barat, Kecamatan Jaga Karsa, Jakarta Selatan, serta, dua unit mobil Toyota Avanza. Disini terlihat perbedaannya dengan penanganan kasus Bahasyim Assifie. Pada kasus Irjen Pol. Djoko Susilo, pembayaran Uang Pengganti membutuhkan proses penyitaan terhadap harta bendanya untuk kemudian dilelang guna menutupi kewajiban pembayaran Uang Pengganti.

Pembayaran uang pengganti dalam tindak pidana korupsi merupakan pidana tambahan selain pidana terhadap terpidananya sendiri dan pidana denda. Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti, dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimal dari pidana pokoknya dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan. Menurut penulis justru terpidananya pembayaran Uang Pengganti ini, lebih disebabkan terpidana memilih menjalankan hukuman pemidanaan subsider. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Undang-undang tindak pidana korupsi memberikan peluang terjadinya pemidanaan subsider. Kewajiban uang pengganti selama ini lebih dimaknai pilihan, sehingga bila seseorang divonis membayar uang pengganti, maka yang terjadi terpidana lebih memilih pidana tambahan (pengganti).

3. Budaya Hukum Masyarakat (Kultur)

Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan.⁶² Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan

⁶² Lawrence Meir Friedman, 2001, *Hukum Amerika: Suatu Pengantar*, diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, PT. Tata Nusa. Jakarta, 2001. Hlm 8.

salah satu indikator berfungsinya hukum. Masyarakat Indonesia sendiri belum terlalu paham dan patuh dengan proses hukum yang ada. Pelaksanaan hukum di Indonesia pun belum tampak adil. Korupsi dijadikan sebuah perilaku hukum yang negatif dan dilakukan terus menerus. Untuk mengubah budaya hukum kita harus selalu memahami tentang nilai-nilai , tradisi , kebiasaan , dan segala sikap dominan yang berlaku pada semua aspek hidup .

Masyarakat seharusnya berperan aktif membantu para penegak hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi dengan memberikan informasi yang berkaitan dengan kejadian tindak pidana korupsi dan juga berkaitan dengan aset atau harta benda yang dimiliki para koruptor. Dengan bantuan masyarakat aktif melacak aset perolehan hasil tindak pidana korupsi yang dimiliki koruptor dapat memudahkan aparat penegak hukum untuk melakukan penyitaan ataupun merampas aset sebagai pembayaran pidana uang pengganti yang telah divonis hakim kepada para koruptor.

Pelaksanaan isi putusan oleh jaksa selaku eksekutor pada dasarnya tidak terlepas dari apa yang telah dituntutkan olehnya pada saat proses pemeriksaan perkara. Tuntutan tersebut didasarkan pada adanya alat bukti dan fakta hukum yang terungkap dalam persidangan, namun tidak jarang pula apa yang telah dituntutkan oleh Penuntut Umum mengalami kesulitan pada saat akan dilakukan eksekusi, baik itu menyangkut eksekusi terhadap terpidana, eksekusi terhadap barang, serta eksekusi pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti dalam perkara tindak pidana korupsi. Bahkan di beberapa tempat masyarakat menghalangi proses eksekusi yang dilakukan oleh Jaksa sebagai eksekutor. Disebabkan para pelaku korupsi tersebut tokoh masyarakat dan banyak membantu masyarakat dengan memberikan lapangan pekerjaan pada perusahaan milik koruptor yang dibiayai dari hasil korupsi. Contoh kasusnya adalah perkara tindak pidana korupsi dan pencucian uang yang dilakukan oleh terdakwa Labora Sitorus di propinsi Papua.⁶³