

## **BAB. I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Verifikasi atau audit BPKP (Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan) atas pembayaran uang pengganti dalam perkara korupsi belakangan ini seharusnya sudah dilakukan jauh hari. Tetapi, lebih baik terlambat daripada tidak sama sekali, terutama adanya indikator ketidakcocokan data uang pengganti yang masuk ke kas negara. Hal ini penting artinya karena menyangkut keberhasilan pengembalian uang negara yang telah dikorupsi. Di samping itu, verifikasi jelas dapat membuat *keder* jaksa penuntut umum kasus korupsi karena hal tersebut dapat menggiringnya dalam dugaan korupsi dalam penanganan tindak pidana korupsi. Apabila ini terjadi sungguh ironis.

Audit terhadap pembayaran uang pengganti tidaklah sesederhana mengaudit jenis keuangan negara yang lain. Sebab, dalam hal ini meniscayakan *legal due dilligence* (pemeriksaan bidang hukum) terlebih dahulu. Tanpa adanya pemeriksaan bidang hukum terlebih dahulu, tidak akan dapat diketahui keseluruhan kasus korupsi yang putusannya menjatuhkan pidana tambahan jenis ini. Juga disebabkan Pasal 18 ayat (2) dan (3) UU No.31 Thn.1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. UU No.20 Thn.2001 tentang Perubahan atas UU No.31 Thn.1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Antikorupsi) memungkinkan ditutupnya uang pengganti melalui lelang harta benda terpidana apabila terpidana tidak

membayar. Ketika harta benda terpidana itupun tidak mencukupi, maka diganti dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum pidana pokok.

Ketentuan tersebut memberi arti bahwa tugas jaksa penuntut umum untuk menginventarisir kembali ada-tidaknya harta benda atau kekayaan terpidana. Tidak menutup kemungkinan ketika proses peradilan berlangsung, terdapat harta kekayaan yang tidak terinventarisasi, baik sekadar sebagai alat bukti atau yang disita karena diduga hasil korupsi. Keengganan jaksa penuntut umum untuk bekerja ekstra dengan motivasi mengembalikan keuangan negara yang hilang dikorupsi, biasanya ditempuh jalan pintas dengan mengganti berupa pidana penjara seperti diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UU Antikorupsi. Ketiadaan motivasi jaksa penuntut umum untuk kembalinya uang negara yang dikorupsi secara tidak sengaja tertutupi oleh sekadar keberhasilan memenjarakan koruptor. Padahal pemenjaraan bukanlah satu-satunya tujuan pemberantasan korupsi dan pidanaan berupa perampasan kemerdekaan itu sama sekali tidak memulihkan kerugian negara. Ini berarti *legal due dilligence* BPKP juga merupakan pemeriksaan terhadap integritas jaksa penuntut umum - hal yang belum dapat dipertanggungjawabkan pada publik secara terbuka oleh Kejaksaan Agung.

Oleh karena itu, *legal due dilligence* dalam rangka memperoleh informasi lengkap mengenai pembayaran uang pengganti oleh terpidana harus dimulai dari pemeriksaan putusan-putusan pengadilan. Putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap dalam kasus korupsi juga tidak seluruhnya sampai tingkat kasasi, artinya sebagian selesai di tingkat banding atau pengadilan negeri. Dalam hal-hal inilah BPKP membutuhkan bantuan ahli hukum karena dalam verifikasi uang pengganti tidak hanya

menyangkut kalkulasi rupiah, namun juga infentarisasi putusan-putusan pengadilan yang menjatuhkan pidana tambahan pembayaran uang pengganti.

Kedudukan pembayaran uang pengganti dalam UU Antikorupsi merupakan jenis pidana tambahan, yang oleh KUHP tidak diatur. Tujuan pembentuk undang-undang mengintroduksi pidana tambahan pembayaran uang pengganti ini dapat diketahui dari Pasal 18 ayat (1) huruf b UU Antikorupsi, yaitu “menarik kembali uang yang diperoleh dari tindak pidana korupsi yang telah menjadi bagian dari harta benda atau kekayaan terpidana”. Secara teknis hukum, pengaturan jenis pidana tambahan pembayaran uang pengganti ini sesungguhnya tidak efisien, di samping tidak efektif.

Inefisiensi terjadi karena keberhasilannya di samping bergantung pada tindakan ekstra dari jaksa penuntut umum karena harus meneliti terlebih dahulu terpidana bisa membayar atau tidak. Kemudian apabila tidak terbayar, meneliti terpidana memiliki harta kekayaan atau tidak. Apabila memiliki harta benda atau kekayaan, jaksa penuntut umum mengajukan lelang dengan harapan dapat menutupi uang pengganti yang tidak terbayar itu. Padahal proses lelang bukan proses yang tanpa biaya. Biaya-biaya yang tidak perlu itulah yang menurut ajaran “hukum dan ilmu ekonomi” (*law and economics*) dari Richar Posner harus diminimalisir dalam proses penegakan hukum dalam rangka “*maximizing the wealth of society*”.<sup>1</sup>

Ketidakefektivan pelaksanaan pembayaran uang pengganti disebabkan sangat bergantung pada kemauan terpidana untuk secara suka rela membayar di samping ditentukan sikap proaktif jaksa penuntut umum untuk melakukan lelang apabila ternyata terpidana masih memiliki harta benda atau kekayaan. Benarkah jaksa penuntut umum

---

<sup>1</sup> Richard Posner, **The Problems of Jurisprudence**, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1993, h.353.

telah melakukan lelang ketika terdakwa tidak memenuhi pembayaran uang pengganti ? Tidakkah jaksa penuntut umum langsung mengonversi dengan pidana penjara sebagai pengganti atas uang pengganti yang tidak terbayar tanpa melalui penyelidikan harta benda atau kekayaan terpidana dan kemudian dilelang ? Pertanyaan-pertanyaan tersebut sesungguhnya merupakan problem riil yang tidak dapat dengan mudah diketahui oleh publik.

Di sisi lain sebenarnya terdapat pidana pokok jenis “denda” yang berbeda-beda untuk setiap jenis tindak pidana korupsi, yang dalam realisasinya sangat berkaitan dengan keberhasilan pembayaran uang pengganti. Pidana denda ini secara konseptual memang tidak dimaksudkan untuk mengembalikan kerugian keuangan negara karena dalam tindak pidana lain yang tidak berkaitan dengan keuangan negara juga diatur mengenai pidana denda ini. Pidana denda ini dalam UU Antikorupsi menganut stelsel kumulatif dengan pidana pokok perampasan kemerdekaan. Karena itu, selalu dijatuhkan oleh hakim dalam perkara korupsi. Persoalannya, apabila denda saja tidak (dapat) dibayar oleh terpidana dengan berbagai alasan, bagaimana berharap pembayaran uang pengganti dilakukan secara suka rela oleh terpidana ? Antara pidana denda dan pembayaran uang pengganti memang terdapat status yang berbeda – satu sisi merupakan pidana pokok, sisi lain sebagai pidana tambahan, namun sesungguhnya dasar pemenuhannya sama, yaitu bergantung pada kemauan dan kemampuan membayar dari terpidana. Juga, objek pemenuhannya sama, yaitu harta benda atau kekayaan terpidana.

Dalam cara pandang seperti ini, seyogyanya perlu meminimalisir inefisiensi dan ketidakefektivan dalam pelaksanaan pidana pembayaran uang pengganti maupun denda

dengan melakukan reformulasi jenis pidana yang bergantung pada harta benda atau kekayaan terpidana. Perlu dipikirkan kembali penyatuan pidana denda dan pembayaran uang pengganti. Sebagai peraturan pidana khusus (*lex specialis*), penyimpangan dari prinsip umum dalam hukum pidana ini dapat dijustifikasi berdasarkan Pasal 103 KUHP. Untuk hal ini, bisa juga berarti peniadaan jenis pidana denda, dengan mengonsepsi satu jenis baru dari pidana yang semata-mata berorientasi pada pengembalian kerugian keuangan negara. Penyatuan ini tidak saja memudahkan kontrol terhadap tingkat keberhasilan pengembalian kerugian keuangan negara, namun juga integritas jaksa penuntut umum.

Ketentuan UU Antikorupsi, menyangkut pidana pembayaran uang pengganti, tidak mengatur tentang kemungkinan penghitungan bunga atas keuangan negara yang dikorupsi. Tidak heran apabila hakim dalam menjatuhkan putusannya pun tidak memasukkan bunga atas keuangan negara yang dikorupsi sebagai salah satu unsur kerugian negara. Perkara korupsi yang melibatkan kerugian negara dalam jumlah kecil dan terjadi pada kegiatan-kegiatan yang tidak bernilai bisnis, bunga memang tidak terlalu signifikan. Namun, bunga menemukan signifikansinya ketika melibatkan kerugian keuangan negara dalam jumlah sangat besar, lebih-lebih terjadi dalam ranah bisnis, termasuk perbankan, seperti kasus BLBI.

Kendati UU Antikorupsi tidak mengatur, ikhwal ini dapat dan wajar saja muncul dalam argumentasi jaksa penuntut umum ataupun hakim ketika memutuskan perkara korupsi yang melibatkan kerugian besar atas keuangan negara dan dalam dunia bisnis. Dalam cara pandang normatif pun, terutama menggunakan teorisasinya Ronald Dworkin bahwa “hukum merupakan ikhwal yang interpretatif”, peneanan bunga dalam

perkara-perkara seperti itu justru menunjukkan integritas jaksa penuntut umum atau hakim yang memiliki moralitas hukum. Berapa besar keuntungan dari milyaran, bahkan trilyunan rupiah uang negara yang berhasil dikorupsi ? Tentu sangat besar, tidak saja jumlah riil yang diambil, tetapi hasil pemanfaatan yang juga rasional untuk dihitung. Hal ini tentu tidak dapat ditentukan berdasarkan kewenangan jaksa penuntut umum dan hakim semata, tetapi membutuhkan kerja “progresif” dari BPKP yang memiliki otoritas menghitung kerugian keuangan negara dalam kasus-kasus korupsi. Optimalisasi audit yang dilakukan oleh BPKP tersebut sangat bergantung pada akurasi *legal due dilligence* terhadap putusan-putusan pengadilan yang menjatuhkan pidana tambahan pembayaran uang pengganti. Karena itu, optimalisasi pengembalian atau pemulihan kerugian negara, audit BPKP, dan *legal due dilligence* merupakan triangulasi yang siklis. Akhirnya, yang sangat menentukan, yaitu diperlukannya pola yang dapat meningkatkan akurasi *legal due dilligence* dan audit BPKP terhadap pembayaran uang pengganti, sehingga pengembalian atau pemulihan kerugian negara dapat mencapai titik optimal. Di samping itu, juga pola pembayaran uang pengganti dari terpidana kasus korupsi pada negara.

Di tengah rumitnya mengatur strategi pemberantasan korupsi, pemerintah saat ini juga menghadapi gugatan soal lemahnya manajemen penagihan kerugian negara dari para koruptor. Seperangkat aturan dan perangkat hukum yang ada tidak mungkin berjalan sendiri-sendiri.<sup>2</sup> Keruwetan ikhwal pelaksanaan atau eksekusi pembayaran uang pengganti oleh terpidana perkara korupsi menyebabkan pengembalian uang negara yang dikorupsi menjadi sangat problematis. Maknanya, pemberantasan korupsi

---

<sup>2</sup> Suwardiman, “Limbung di Tengah Pusaran Korupsi”, **Kompas**, 3 September 2007, h.5.

akhirnya hanya berujung pengenaan pidana perampasan kemerdekaan (pidana mati atau penjara) dan denda sebagai pidana pokok, yang sama sekali tidak memulihkan kerugian keuangan negara akibat korupsi.

Konvensi Antikorupsi (*United Nations Convention against Corruption*, 2003) yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No.7 Thn.2006 mendorong penerapan manajemen publik, seperti komputerisasi penyidikan, penuntutan, dan putusan hakim agar sistem peradilan menjadi cepat, efisien, dan efektif<sup>3</sup>. Problem pembayaran uang pengganti selama ini telah menunjukkan tidak adanya manajemen publik dalam eksekusi putusan perkara korupsi yang di antaranya menjatuhkan pembayaran uang pengganti. Akhirnya pidana tambahan pembayaran uang pengganti yang dijatuhkan hakim tidak efektif. Dampak paling signifikan, yaitu tidak kembalinya uang negara yang dikorupsi meskipun koruptor telah menjalani pidana perampasan kemerdekaan. Oleh karena itu, model manajemen pembayaran uang pengganti berpengaruh terhadap beberapa hal :

Pertama, efektivitas penjatuhan pidana tambahan pembayaran uang pengganti. Efektifitas penjatuhan pidana tambahan pembayaran uang pengganti ini mengoptimalkan kembalinya uang negara yang telah dikorupsi. Kembalinya uang negara yang telah dikorupsi tidak hanya memulihkan kerugian negara, namun sebagaimana ditegaskan dalam konsideran UU Antikorupsi bermakna juga bagi terbukanya pemenuhan kembali hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas.

Kedua, menjamin pertanggungjawaban jaksa selaku penuntut umum dan eksekutor dalam perkara korupsi terhadap masyarakat. Dengan pola manajemen

---

<sup>3</sup> Andi Hamzah, **Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional**, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, h.236.

pembayaran uang pengganti akan diminimalisir penyimpangan eksekusi dan pengembalian pembayaran uang pengganti pada kas negara.

Ketiga, proses peradilan, termasuk eksekusi pembayaran uang pengganti dan penyerahannya pada kas negara dapat dikontrol melalui mekanisme nonhukum. Sehingga, proses peradilan tidak eksklusif dan steril dari kontrol manajemen pemerintahan karena berkaitan dengan pengembalian atau pemulihan keuangan negara yang telah dikorupsi.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka masalahnya dapatlah dirumuskan sebagai berikut:

Bagaimanakah asas, norma, dan pelaksanaan pembayaran uang pengganti pada perkara tindak pidana korupsi ?.

Rumusan masalah umum tersebut, dapat diperinci sebagai berikut:

1. Bagaimanakah asas hukum yang melingkupi peraturan hukum mengenai pembayaran uang pengganti dalam perkara tindak pidana korupsi ?
2. Bagaimanakah ketentuan-ketentuan hukum positif dan kebijakan yang mengatur pembayaran uang pengganti ?
3. Bagaimanakah mekanisme, kebijakan, pertanggungjawaban, dan kontrol pihak lain dalam pelaksanaan atau eksekusi pembayaran uang pengganti ?
4. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan atau eksekusi pembayaran uang pengganti ?