

Kewenangan Kejaksaan dalam Pengembalian Aset Hasil Korupsi melalui Instrumen Hukum Perdata

MUHAMAD RAKHMAT

Ilmu Hukum Universitas Majalengka, JL. K.H. Abdul Halim, No. 103, Kec. Majalengka, Jawa Barat
email Hadhyana@yahoo.com

Abstract. Normatively and sociologically, the essence of corruption eradication can be divided into three measures, namely, preventive, repressive and restorative measures. Preventive measure is related to the setting of corruption eradication so that people do not corrupt. In the other side, repressive measure covers heavy sentence of public law towards the perpetrator. One of restorative measures is the return of assets from corruption which is included into public law and civil lawsuits. The main concept of the corruption eradication in UUPTPK (The regulation of the eradication of corruption) put forward the concept "restitution to state loss". By the concept, it is hoped that state loss due to corruption is restituted, by public or private law.

Key Words: Corruption eradication, restitution to state finance, prosecutor's roles.

Abstrak. Secara normative dan sosiologis, esensi pemberantasan tindak pidana korupsi dapat dibagi menjadi 3 (tiga) hal yaitu melalui tindakan preventif dan tindakan represif dan restoratif. Tindakan preventif terkait adanya pengaturan pemberantasan tindak pidana korupsi dengan harapannya masyarakat tidak melakukan tindak pidana korupsi. Sedangkan tindakan represif meliputi pemberian sanksi pidana yang berat kepada pelaku. Tindakan Restoratif di mana salah satunya adalah pengembalian aset pelaku tindak pidana korupsi berupa tindakan hukum pidana dan gugatan perdata. Konsep utama dalam Pemberantasan tindak pidana korupsi di dalam UUPTPK mengetengahkan konsep "upaya pemulihan kerugian negara". Dengan konsep tersebut diharapkan kerugian negara akibat korupsi dapat dipulihkan, baik melalui upaya yang bersifat pidana maupun perdata.

Kata Kunci: Pemberantasan Korupsi, Pemulihan Keuangan Negara, Peran Kejaksaan.

Pendahuluan

Korupsi di Negara Indonesia merupakan penyakit kronis hampir tanpa obat, menyusup di segala segi kehidupan dan tampak sebagai pencitraan budaya buruk bangsa Indonesia. Secara sinis orang dapat menyebut jati diri Indonesia adalah perilaku korupsi. (Pujiyono, 2007: 124) Pencitraan tersebut tidak sepenuhnya salah, sebab dalam realitanya kompleksitas korupsi dirasakan bukan masalah hukum semata, melainkan merupakan pelanggaran atas hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat. Korupsi telah menimbulkan kemiskinan dan kesenjangan sosial yang besar. Masyarakat tidak dapat menikmati pemerataan hasil pembangunan dan tidak menikmati hak yang seharusnya diperoleh. Secara keseluruhan, korupsi

telah memperlemah ketahanan sosial dan ekonomi masyarakat Indonesia. Maka dengan demikian, secara pribadi berkesimpulan korupsi di Indonesia yang sudah diyakini meluas dan mendalam (*widespread and deep-rooted*) akhirnya akan menggerogoti habis dan menghancurkan masyarakatnya sendiri (*self destruction*). Korupsi sebagai parasit yang mengisap pohon akan menyebabkan pohon itu mati dan di saat pohon itu mati maka para koruptor pun akan ikut mati karena tidak ada lagi yang bisa di hisap (Satjipto Rahardjo, 2006; 4). Tidaklah salah jika korupsi kita sebut sebagai perbuatan tercela secara moral, etika dan Agama. Korupsi adalah *extraordinary crime* (kejahatan yang luar biasa) karena di samping melibatkan penyalahgunaan kekuasaan juga

Received: 3 Februari 2015, **Revision:** 17 April 2015, **Accepted:** 22 Juni 2015

Print ISSN: 0215-8175; **Online ISSN:** 2303-2499. Copyright@2015. Published by Pusat Penerbitan Universitas (P2U) LPPM Unisba Terakreditasi SK Kemendikbud, No.040/P/2014, berlaku 18-02-2014 s.d 18-02-2019

menyebabkan kerugian keuangan Negara di samping itu dari aspek penanggulangannya, korupsi tidak dapat ditangani dengan cara-cara biasa, melainkan dengan cara yang *extra-ordinary* (Topo Santoso, 2007: 4). Dengan demikian pemberantasan korupsi tidak saja dimaksudkan untuk menghukum para pelaku korupsi tetapi juga untuk menyelamatkan setiap rupiah uang rakyat dan membangun kesadaran di dalam masyarakat bahwa korupsi adalah penghianatan terhadap amanat penderitaan rakyat.

Korupsi telah menjadi masalah dan perhatian masyarakat internasional, beberapa tahun terakhir khususnya bagi negara-negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), sebagaimana terlihat dalam konvensi-konvensinya mengenai pencegahan dan pemberantasan kejahatan terorganisir lintas negara (*transnational organized crimes*) maupun yang secara khusus mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi itu sendiri, adapun konvensi-konvensi PBB tersebut, antara lain: Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Kejahatan terorganisasi lintas Negara, Tahun 2003 (United Nations Conventions Against Transnational Organized Crime / UNTOC, 2003) dan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, Tahun 2003 (United Nations Convention Against Corruption/ UNCAC. 2003). Kesadaran Masyarakat Internasional, akan kegawatan dan ancaman-ancaman yang ditimbulkan oleh kejahatan korupsi tergambar di dalam pembukaan Konvensi ini, yang menyatakan bahwa:

Negara-negara Peserta merasa prihatin atas keseriusan (kegawatan) masalah-masalah dan ancaman-ancaman yang ditimbulkan korupsi terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat, yang melemahkan lembaga-lembaga dan nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai etika dan keadilan serta membahayakan pembangunan berkelanjutan dan supremasi hukum.

Di samping konvensi dimaksud, terdapat pula instrumen hukum multilateral dari beberapa kawasan yang mengatur mengenai pencegahan dan pemberantasan korupsi, antara lain (Ann Marriner Tomey, 1996). Konvensi Antar Negara-Negara Amerika dalam melawan Korupsi (The Inter American Convention Against Corruption):

(1) Konvensi Mengenai Pemberantasan Korupsi yang melibatkan Pejabat-pejabat dari Masyarakat Eropa atau Pejabat-pejabat dari negara-negara anggota Uni Eropa (The Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union); (2) Konvensi mengenai Pemberantasan

Penyuapan Pejabat-pejabat Publik Asing dalam Transaksi Bisnis Internasional (the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in Internasional business Transactions); (3) Konvensi Hukum Pidana tentang Korupsi (the Criminal Law Convention on Corruption); serta Konvensi Uni Afrika tentang Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (the African Union Convention on Preventing and Combating Corruption).

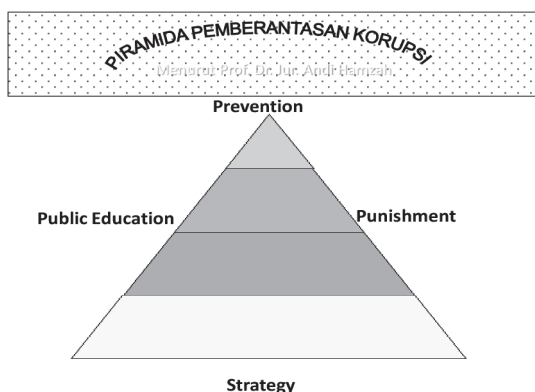
Pemberantasan korupsi merupakan kebutuhan mendesak (*urgent needs*) bangsa Indonesia untuk mencegah dan menghilangkan sepenuhnya dari bumi pertiwi ini karena dengan demikian penegakan hukum pemberantasan korupsi diharapkan dapat mengurangi dan seluas-luasnya menghapuskan kemiskinan. Pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut tidak lain adalah untuk mewujudkan kesejahteraan dari masyarakat Indonesia yang sudah sangat menderita karena korupsi yang semakin merajarela. Dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi tersebut sangat berkaitan erat dengan politik di Indonesia. Berbicara mengenai politik yang dalam hal ini dikaitkan dengan upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, maka harus dilihat dari aspek hukumnya, mengingat negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Menurut Mochtar Kusumaatmadja (1976: 6), hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, berfungsi sebagai penyalur kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki pembangunan. Setiap masyarakat yang teratur, yang dapat menemukan pola-pola hubungan yang bersifat tetap antara para anggotanya adalah masyarakat yang mempunyai tujuan yang jelas. Sedangkan politik adalah bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat tersebut. Oleh karena itu, politik adalah juga aktivitas memilih suatu tujuan tertentu. Hal ini sesuai dengan pemikiran Satjipto Rahardjo (1986: 34) yang memberikan pengertian bahwa politik hukum adalah aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat. Berbicara mengenai tujuan yang hendak dipilih, L. J. Van Apeldorn mengartikan politik hukum sebagai politik perundang-undangan, yang maksudnya adalah bahwa Politik Hukum berarti menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan. Pengertian politik hukum seperti ini lebih terbatas hanya pada hukum tertulis saja.

Korupsi dimulai dengan semakin mendesaknya usaha-usaha pembangunan yang diinginkan, sedangkan proses birokrasi

relaif lambat, sehingga setiap orang atau badan menginginkan jalan pintas yang cepat dengan memberikan imbalan-imbalan dengan cara memberikan *uang pelicin* (uang sogok). Praktek ini akan berlangsung terus menerus sepanjang tidak adanya kontrol dari pemerintah dan masyarakat, sehingga timbul golongan pegawai yang termasuk OKB (orang kaya baru) yang memperkaya diri sendiri (ambisi material). Agar tercapai tujuan pembangunan nasional, maka mau tidak mau korupsi harus diberantas. Kasus-kasus korupsi sulit dideteksi karena pelakunya menggunakan sistem yang canggih, serta biasanya dilakukan oleh lebih dari satu orang dalam keadaan yang terselubung dan terorganisir (*secretive crime*). Oleh karena itu, kejahatan ini sering disebut *white collar crime* atau kejahatan kerah putih.

Menurut Andi Hamzah (2005: 249) strategi pemberantasan korupsi bisa disusun dalam tiga tindakan terprogram, yaitu *Prevention*, *Public Education* dan *Punishment*. *Prevention* ialah pencerahan untuk pencegahan; *Public Education*, yaitu pendidikan masyarakat untuk menjauhi korupsi dan *Punishment*, adalah pemidanaan atas pelanggaran tindak pidana korupsi.

Berikut adalah ragaan yang digambarkan oleh Andi Hamzah.



Strategi Preventif diarahkan untuk mencegah terjadinya korupsi dengan cara menghilangkan atau meminimalkan faktor-faktor penyebab atau peluang terjadinya korupsi. Konvensi PBB Anti Korupsi, United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) menyepakati langkah-langkah untuk mencegah terjadinya korupsi. Masing-masing negara setuju untuk hal-hal sebagai berikut:

Mengembangkan dan menjalankan kebijakan anti-korupsi terkoordinasi dengan mempromosikan partisipasi masyarakat

dan menunjukkan prinsip-prinsip supremasi hukum, manajemen urusan publik dan properti publik dengan baik, integritas, transparan, dan akuntabel, ... saling bekerjasama untuk mengembangkan langkah-langkah yang efektif untuk pemberantasan korupsi.

Strategi preventif harus dibuat dan dilaksanakan dengan diarahkan pada hal-hal yang menjadi penyebab timbulnya praktik korupsi. Setiap penyebab korupsi yang teridentifikasi harus dibuat upaya preventifnya, sehingga dapat meminimalkan penyebab korupsi. Di samping itu, perlu dibuat upaya yang dapat meminimalkan peluang untuk melakukan korupsi. Sebagai upaya pencegahan korupsi, Konvensi menegaskan tujuannya yaitu; (1) Memromosikan dan memperkuat langkah-langkah guna mencegah dan memerangi korupsi secara lebih efisien dan efektif; (2) Untuk memromosikan bantuan dan dukungan kerjasama internasional dan bantuan teknis dalam pencegahan dan perang melawan korupsi termasuk dalam pemulihan aset; (3) Untuk memromosikan integritas, akuntabilitas dan manajemen urusan publik dan properti publik dengan baik.

Strategi *punishment* adalah tindakan memberi hukuman terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Dibandingkan negara-negara lain, Indonesia memiliki dasar hukum pemberantasan korupsi paling banyak, mulai dari peraturan perundang-undangan yang lahir sebelum era eformasi sampai dengan produk hukum era reformasi; tetapi pelaksanaannya kurang konsisten sehingga korupsi tetap subur di negeri ini. Strategi represif ini, diarahkan untuk memberikan sanksi hukum yang setimpal secara cepat dan tepat kepada pihak-pihak yang terlibat dalam praktik korupsi. Dengan demikian, proses penanganan korupsi sejak dari tahap penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, sampai dengan tahap peradilan dilakukan dengan baik dan sesuai hukum / aturan yang berlaku di Indonesia (Soerdajono).

Pengembalian aset-aset negara yang dicuri (*Stolen Asset Recovery*) sangat penting bagi pembangunan negara-negara berkembang karena pengembalian aset-aset yang dicuri tidak semata-mata merestorasi aset-aset negara berkembang tetapi juga bertujuan untuk menegakkan supremasi hukum dimana tidak satu orangpun kebal terhadap hukum. (Agustinus Pohan, 2008: 3) Terkait dengan kerugian negara yang ditimbulkan oleh suatu tindak pidana korupsi, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengandung upaya pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata. Pengaturan gugatan perdata dalam tindak pidana korupsi menandai bahwa norma-norma hukum pidana saja tidak cukup memadai untuk pengembalian kerugian keuangan negara, setidaknya-tidaknya dalam keadaan-keadaan tertentu.

Hukum perdata merupakan alternatif kebijakan hukum dalam pemberantasan korupsi, hal tersebut merupakan terobosan bagus yang harus ditempuh karena selama ini konsep perampasan aset di Indonesia nyatanya masih mengacu dan berdasarkan pada hukum pidana dan perdata; semua tahu bahwa kedua-duanya harus ditempuh melalui putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan atau harus menunggu adanya kesalahan terdakwa sebagai prasyaratnya. Tentang ini, keduanya masih dinilai tidak efektif karena pada proses pidana pembuktiannya harus mencari kebenaran materiil, sementara untuk pendekatan hukum perdata akan sama tidak maksimalnya karena menganut sistem pembuktian formal yang tentu bakal jauh lebih sulit dari materiil; singkat kata, keterbatasannya sungguh sangat membatasi untuk membuat terobosan cerdas (Tedi Subarsyah, S. 2013)

Terkait dengan pengembalian / pemulihan aset negara akibat tindak pidana korupsi telah digagas pula StAR Initiative yang merupakan bagian integral dari Governance and Anti Corruption Strategy World Bank Group yang menyatakan perlunya bantuan terhadap negara-negara berkembang dalam pengembalian aset curian. Kerja sama legal internasional dari StAR Initiative ini disediakan oleh UNCAC. Menurut StAR Initiative aset public yang dicuri dan dilarikan keluar negeri diperkirakan mencapai 1 triliun - 1,6 triliun dollar / tahun dan sebenarnya nilai yang ditimbulkan oleh korupsi jauh lebih besar dari nilai aset yang dicuri karena *collateral demades* yang timbul pada berbagai bidang antara lain iklim investasi, program kesehatan, pendidikan peningkatan kemiskinan dan sebagainya. (Ario Wandatama dan Detania Sukarja, 2007).

Penyitaan dan pengambilalihan suatu aset melalui gugatan *in rem* atau gugatan terhadap aset. Berbeda dengan *criminal forfeiture* yang menggunakan gugatan *in*

persona (gugatan terhadap orang) untuk menyita dan mengambil alih suatu aset, dalam hal ini justeru asetlah selaku subjeknya dan untuk keperluan selanjutnya titik tolak acuannya adalah LHKPN (Laporan Harta Kekayaan Pejabat Negara) dan SPT (Surat Pemberitahuan) pajak; apabila kemudian subjeknya ternyata tidak bisa menjelaskan status kepemilikannya maka selanjutnya harus dirampas, tentang ini ada contoh di China dan Amerika, yang jika tidak bisa membuktikan bukan hanya sekedar disita asetnya melainkan juga dipenjarakan. Kemudian, apabila dikritisi secara tajam uraian mengenai hambatan-hambatan yang diperkirakan dapat timbul bagi dan dalam penggunaan instrumen perdata untuk mengembalikan kerugian keuangan negara, maka gugatan perdata terhadap tersangka, terdakwa atau terpidana sebagaimana dimaksud oleh UU No.31 tahun 1999 jo UU No.20 tahun 2001 sepertinya baru merupakan upaya standar yang sifatnya konvensional belaka dan sama sekali belum merupakan "cara luar biasa" atau "cara yang khusus."

Mengingat pada tataran realitasnya proses perdata yang berkarakter tidak semudah itu, persoalannya jika kita telisik hingga ujungnya bisa saja malah menempatkan Negara pada posisi dan keadaan yang sulit, yakni menimbulkan penilaian dan pandangan umum yang keliru pada posisi dan daya kerja Jaksa sebagai Pengacara Negara (JPN), karena dianggap mandul dan sering gagal untuk melaksanakan perintah Undang-Undang (bagaimana mungkin JPN dimasukkan kedalam medan perang yang sadis, ganas dan kejam di belantara perang korupsi, jika hanya dibekali senjata seadanya dan biasa saja lalu akan bisa menang membawa harta negara?); Coba cermati sekali lagi, bahwa posisi JPN (Jaksa Pengacara Negara) dalam hal penggunaan instrumen perdata untuk menyelesaikan perkara korupsi, pastinya akan harus menempatkan JPN mengikuti dan melalui proses dan mekanisme kasus perdata sepenuhnya, harus tunduk dan taat kepada ketentuan hukum perdata yang berlaku baik materiil maupun formil. Untuk melaksanakan gugatan perdata tersebut sungguh tidaklah mudah sebagai contoh misalnya menyangkut problematika hukum atau dinamika hukum sebagaimana ternyata dalam Pasal 32, 33 dan 34 UU No.31 Tahun 1999 terdapat rumusan "secara nyata telah ada kerugian negara". Penjelasan Pasal 32 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "secara nyata telah ada kerugian negara adalah kerugian negara yang

sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik” Pengertian “nyata” di sini didasarkan pada adanya kerugian negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya oleh instansi yang berwenang atau akuntan publik. Jadi pengertian “nyata” disejajarkan atau diberi bobot hukum sama dengan pengertian hukum “terbukti”. Dalam sistem hukum kita, hanya Hakim dalam suatu persidangan pengadilan mempunyai hak untuk menyatakan sesuatu terbukti atau tidak terbukti. Perhitungan instansi yang berwenang atau akuntan publik tersebut dalam sidang pengadilan tidak mengikat hakim. Hakim tidak akan serta merta menerima perhitungan tersebut sebagai perhitungan yang benar, sah dan mengikat. Demikian halnya dengan tergugat (tersangka, terdakwa, atau terpidana) juga dapat menolaknya sebagai perhitungan yang benar, sah dan dapat diterima. Siapa yang dimaksud dengan “instansi yang berwenang”, juga tidak jelas dan tidak dijelaskan; mungkin yang dimaksud instansi seperti BPKP, atau BPK. Mengenai “akuntan publik”, juga tidak dijelaskan siapa yang menunjuk akuntan publik tersebut; penggugat atau tergugat atau pengadilan? Hal ini hingga sekarang masih menjadi dan menyisakan problematika hukum entah sampai kapan.

Prinsip-Prinsip Gugatan Perdata oleh Kejaksaan

Gugatan perdata dalam mengembalikan aset yang berasal dari tindak pidana korupsi didasarkan alasan-alasan sebagai berikut: (a) Penyelesaian perkara korupsi secara pidana tidak selalu berhasil mengembalikan kerugian keuangan negara, setidaknya-tidaknya dalam keadaan-keadaan tertentu. Keterbatasan hukum pidana menjadikan instrumen hukum pidana bukan satu-satunya untuk menyelesaikan masalah pengembalian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi; (b) Tindak pidana korupsi sebagai kejahatan yang luar biasa, yang melibatkan kekuasaan dan kerugian negara maka cara penanganannya dilakukan dengan cara yang luar biasa pula, yaitu disamping melalui jalur pidana juga dilakukan melalui jalur perdata; (c) Tujuan pengaturan gugatan perdata dimaksudkan untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang menyembunyikan hasil korupsi, maka diatur gugatan perdata untuk memaksimalkan pengembalian keuangan Negara.

Gugatan perdata untuk tindak pidana

korupsi diajukan setelah upaya pidana tidak berhasil dilakukan karena dihadapkan karena kondisi-kondisi tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34 dan Pasal 38 C UU Nomor 31 Tahun 1999, yaitu:

(a) Setelah dilakukan penyidikan ditemukan unsur tidak cukup bukti adanya tindak pidana korupsi; (b) Tersangka meninggal dunia pada saat penyidik; (c) Terdakwa meninggal dunia pada saat pemeriksaan sidang pengadilan; (d) Terdakwa diputus bebas; (e) Diduga terdapat hasil korupsi yang belum dirampas untuk negara walaupun putusan pengadilan telah berkekuatan hukum tetap.

Prinsip-Prinsip Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003, (United Nations Convention Against Corruption, 2003). Beberapa prinsip penting dalam Konvensi Anti Korupsi terkait dengan pengembalian aset pada negara, dikemukakan dalam pembahasan di bawah ini.

Prinsip “Asset Recovery”. Asas atau prinsip “asset recovery” ini diatur secara eksplisit dalam Konvensi Anti Korupsi. Prinsip ini dapat diketahui dari Chapter V (Bab V) mengenai “Asset Recovery” (Pengembalian Aset), khususnya Article 51 UNCAC/ Pasal 51 Konvensi Anti Korupsi. Ketentuan Pasal 51 (Article 51) Konvensi Anti Korupsi ini secara teknis memungkinkan tuntutan, baik secara perdata (melalui gugatan) maupun secara pidana pengembalian aset negara yang telah diperoleh oleh seseorang melalui perbuatan korupsi. Kemungkinan menempuh prosedur hukum dalam rangka pengembalian aset ini juga berlaku bagi Negara Peserta lain yang telah dirugikan (*damages to another State Party*) atau dalam rangka menegakkan hak atas atau kepemilikan atas kekayaan yang diperoleh melalui perbuatan kejahatan korupsi (*to establish title to or ownership of property acquired through the commission of an offence establish in accordance with this Convention*). Konvensi Anti Korupsi/ UNCAC memungkinkan dilakukannya tindakan-tindakan perampasan atas kekayaan tanpa pidana (*without a criminal conviction*), dalam hal pelaku tidak dapat dituntut dengan alasan meninggal dunia, lari (kabur) atau tidak hadir atau dalam kasus-kasus lain yang sama. Prinsip tersebut diatur dalam Article 54 (1) (c) of the UNCAC;

Gugatan Perdata Sebagai Alternatif Pengembalian Aset Negara.

Berdasarkan Konvensi Anti Korupsi, prinsip pengembalian aset (*asset recovery*) disertai dengan prinsip mengenai upaya

hukum gugatan perdata. Di samping instrumen gugatan perdata, Konvensi Anti Korupsi juga memungkinkan cara lain, yaitu "permintaan" perampasan. Sebenarnya perampasan menjadi inti pengembalian aset, sedangkan gugatan perdata menjadi komplemen atau alternatif ketika aset yang dikorupsi belum berhasil dilakukan perampasan (*confiscation*). Kondisi ini utamanya terjadi ketika hasil korupsi dicuci (*money laundering*) di negara lain. Pengembalian aset melalui gugatan perdata dimungkinkan berdasarkan Pasal 53 (Article 53) Konvensi Anti Korupsi; (c) Litigasi Multiyurisdiksi (multi-jurisdictional litigation). Prinsip "assets recovery" melalui gugatan perdata sebagaimana diatur oleh UNCAC tersebut di atas tidak dapat dilepaskan dari prinsip "multi-jurisdictional litigation" atau litigasi multiyurisdiksi" atau litigasi lintas yurisdiksi. Gugatan perdata dapat dilakukan oleh suatu negara yang menjadi korban (victim countries) dari tindak pidana korupsi yang diajukan melalui negara lain (yang menjadi peserta UNCAC) tempat dilarikannya kekayaan negara (dilakukannya pencucian uang). Hal ini tersurat dalam Article 53 of the UNCAC seperti telah dikutip di atas. Prinsip tersebut dengan demikian memberikan konsekuensi pada Negara Peserta untuk memfasilitasi atau mengatur dalam hukum nasionalnya sehingga memungkinkan atau mengizinkan Negara Peserta lain melakukan litigasi untuk "non-criminal avenue for recovery"; (d) Pembekuan (Freezing) atau Penyitaan (Seizure) dan Perampasan (Confiscation) dari Hasil Korupsi atau Kekayaan yang Dicuci (Laundering) di Negara lain. Pembekuan atau penyitaan ini berbeda dengan perampasan. Perampasan seperti diatur dalam Article 54 – 55 of the UNCAC, pengertiannya seperti diatur dalam Article 2 (g) UNCAC adalah "pencabutan kekayaan untuk selamanya".

Peranan Kejaksaan Dalam Pengembalian Aset Hasil Tindak Pidana Korupsi Melalui Gugatan Keperdataan.

Di lingkungan kejaksaan komponen dan subsistem yang terlibat dalam penyelamatan aset berupa kerugian negara akibat korupsi adalah sub sistem Intelijen, subsistem Tindak Pidana Khusus dan subsistem Perdata dan Tata Usaha Negara serta sub sistem Pembinaan, namun dalam makalah ini akan dibatasi kepada sub sistem Perdata dan Tata Usaha Negara. Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Agung RI mengatur bahwa dibidang Perdata

dan Tata Usaha Negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun diluar Pengadilan untuk dan atas nama Negara dan Pemerintah. Berdasarkan Peraturan Jaksa Agung Nomor: 009/A/JA/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut Perja Nomor: 009/A/JA/01/2011), tugas dan kewenangan kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara dalam pelaksanaannya menjadi tanggung jawab Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara.

Adapun tugas dan wewenang Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara berdasarkan ketentuan Pasal 293 selanjutnya disebut Perja Nomor: 009/A/JA/01/2011 sebagai berikut: (a) Penegakan Hukum: Penegakan hukum adalah tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau berdasarkan keputusan pengadilan dalam rangka memelihara ketertiban hukum, dan melindungi kepentingan negara dan pemerintah serta hak-hak keperdataan masyarakat. Jaksa selaku penggugat atau pemohon, karena jabatannya dapat melakukan penegakan hukum dengan mengajukan gugatan/permohonan dalam kasus-kasus seperti: Hukuman tambahan berupa pembayaran uang pengganti dalam perkara korupsi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*), tetapi tidak dapat dieksekusi; Perkara korupsi yang dihentikan penyelidikan atau penyidikannya, tetapi ternyata perbuatan tersangka mengakibatkan kerugian keuangan negara; Pembatalan perkawinan yang tidak memenuhi persyaratan hukum sebagaimana ditetapkan dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan; Pernyataan keadaan pailit suatu badan hukum; Pembubaran PT; Pembatalan pendaftaran merek dagang; (b) Bantuan Hukum: Bantuan Hukum adalah pemberian jasa hukum kepada Instansi Pemerintah atau Lembaga Negara atau BUMN atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk bertindak sebagai Kuasa Pihak dalam perkara Perdata dan Tata Usaha Negara berdasarkan Surat Kuasa Khusus. Bantuan hukum di sini dapat dilakukan melalui pengadilan (litigasi) maupun di luar pengadilan (nonlitigasi), misalnya negosiasi; (c) Pertimbangan Hukum: Pertimbangan Hukum, merupakan pemberian jasa hukum kepada Instansi Pemerintah atau Lembaga Negara atau BUMN atau Pejabat Tata Usaha Negara dibidang DATUN

yang disampaikan melalui forum koordinasi yang sudah ada atau melalui media lainnya. Pertimbangan hukum diberikan dalam bentuk Legal Opinion (LO) dan Legal Assistance (LA); (d) Pelayanan Hukum: Pelayanan hukum adalah pemberian jasa hukum kepada masyarakat untuk penyelesaian masalah Perdata maupun Tata Usaha Negara diluar proses peradilan; (e) Tindakan Hukum Lain: Tindakan Hukum lain adalah pemberian Jasa hukum dibidang DATUN diluar penegakan hukum, bantuan hukum, pelayanan hukum dan pertimbangan hukum dalam rangka menyelamatkan kekayaan Negara dan menegakkan kewibawaan Pemerintah. Sebagai contoh dari Tindakan hukum lain adalah ketika Kejaksaan bertindak sebagai mediator dalam hal terjadi sengketa antar sesama instansi negara/pemerintah.

Terkait dengan pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsi Kejaksaan di bidang DATUN, maka dalam rangka pemulihan keuangan negara, Jaksa Pengacara Negara karena jabatannya dapat melakukan penegakan hukum dengan mengajukan gugatan Pembayaran Uang Pengganti serta mengajukan gugatan menggunakan instrument Perdata terhadap tersangka, terdakwa, terpidana beserta ahli waris. Selain itu Jaksa pengacara Negara dapat memberikan bantuan hukum kepada instansi yang merasa dirugikan akibat tindak pidana korupsi untuk mengajukan gugatan perdata berdasarkan surat kuasa khusus.

Ketentuan pasal 34 UU Nomor 31 Tahun 1999 menentukan dalam hal terdakwa meninggal dunia pada saat pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian Negara, maka penuntut umum segera menyerahkan salinan berkas berita acara sidang kepada Jaksa Pengacara instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan perdata kepada ahli warisnya. Gugatan terhadap terpidana atau ahli warisnya bila telah terdapat putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) tetapi belum dikenakan perampasan terhadap harta benda milik terpidana.

Terkait pelaksanaan Pasal 34 huruf c UU Nomor 31 Tahun 1999 yaitu Pembayaran Uang Pengganti perkara korupsi yang sudah berkekuatan hukum tetap berdasarkan putusan pengadilan, sepanjang Januari 2013-September 2013 Kejaksaan telah melakukan pemulihan keuangan Negara sebesar Rp 1.046.194.215.148,69 yang

dilakukan dengan menggunakan instrumen hukum perdata baik melalui jalur litigasi maupun jalur non litigasi. Sampai dengan September 2013 terdapat 743 perkara yang sedang ditangani Kejaksaan RI seluruh Indonesia dengan rincian gugatan melalui pengadilan sebesar 23 perkara dan melalui jalur non litigasi sebesar 85 perkara. Untuk mengoptimalkan pemulihan Keuangan Negara melalui jalur perdata khususnya untuk PUP berdasarkan Pasal 34 huruf c UU Nomor 31 Tahun 1999, maka Jaksa Agung Muda perdata dan Tata Usaha Negara menerbitkan Surat Edaran Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara Kepada Kepala Kejaksaan Tinggi seluruh Indonesia Nomor: 067/G/Gph.2/01/2013 tanggal 31 Januari 2013, yang pada pokoknya sebagai berikut: (a) *Prioritas pertama* adalah penyelesaian melalui jalur non litigasi yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara, yaitu melakukan negosiasi kepada terpidana maupun keluarganya, karena melalui jalur litigasi memerlukan waktu lama dan biaya yang tidak sedikit, selain itu tujuan hukum tidak semata-mata untuk menghukum, akan tetapi mamaksimalikan pemulihan/penyelamatan keuangan Negara harus lebih diutamakan; (b) *Langkah kedua*, jika penyelesaian melalui jalur non litigasi atau negosiasi gagal maka Jaksa Pengacara Negara harus menempuh gugatan perdata kepada terpidana atau ahli warisnya jika terpidana sudah meninggal dunia. Langkah ini perlu dioptimalkan untuk penyelamatan keuangan Negara.

Sedangkan setelah berlakunya UU Nomor 31 Tahun 1999, Kejaksaan RI telah melakukan gugatan perdata antara lain: (1) Gugatan terhadap ahli waris Yusuf Setiawan. Perkara tindak pidana korupsi atas nama Tergugat alm. Yusuf Setiawan telah disidangkan/ diperiksa pokok perkaranya berdasarkan Surat Dakwaan Nomor: Dak-06/24/II/2009 tanggal 19 Pebruari 2009 dan terdaftar pada Pengadilan Negeri Tipikor dengan register perkara Nomor; 06/PID.B/TPK/2009/PN.JKT.PST yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan (*splitan*) dari perkara tindak pidana korupsi atas nama Drs.Dany Setiawan. M.Si, dkk yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) berdasarkan putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 05/PID.B/TPK/2009/PN.JKT.PST tanggal 30 Juni 2009 yang salah satu amarnya berbunyi : "Menyatakan Terdakwa I Drs. H. DANNY SETIAWAN, M.Si, Terdakwa II Drs. WAHYU KURNIA, MBA dan Terdakwa III Drs.

H. IJUDDIN BUDHYANA, M.Si terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama sebagai perbuatan perbarengan; "Dalam proses persidangan Tindak Pidana Korupsi, Yusuf Setiawan meninggal dunia, oleh karena itu berdasarkan Pasal 34 Undang-undang Nomor: 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor: 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa " apabila terdakwa meninggal dunia pada tahap pemeriksaan di persidangan dan secara nyata telah terjadi kerugian keuangan negara maka Penuntut Umum segera menyerahkan salinan berkas berita acara sidang tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya ", maka Kejaksanaan selaku Jaksa Pengacara Negara berwenang untuk melakukan gugatan perdata atas kerugian negara yang disebabkan oleh perbuatan dari Tergugat alm. Yusuf Setiawan kepada Para ahli warisnya. Perkara a quo telah mendapat putusan dari Pengadilan Negeri Depok nomor 02/PDT.G/2010/PN.DPK tanggal 30 Juni 2010 dengan amar putusan yang pada pokoknya menghukum tergugat membayar ganti rugi atas kerugian keuangan negara sebesar Rp. 28.407.794.247,- (dua puluh delapan milyar empat ratus tujuh juta tujuh ratus sembilan puluh empat ribu dua ratus empat puluh tujuh rupiah); Terhadap putusan Pengadilan Negeri Depok tersebut, Tergugat mengajukan upaya hukum banding yang telah mendapat putusan dari Pengadilan Tinggi Jawa Barat nomor: 51/Pdt/2011/PT.Bdg tanggal 14 Maret 2011 dengan amar menguatkan putusan Pengadilan Negeri Depok nomor 02/PDT.G/2010/PN.DPK tanggal 30 Juni 2010. Selanjutnya Tergugat mengajukan upaya hukum kasasi dan terhadap perkara a quo Majelis Hakim Mahkamah Agung telah memberi putusan Nomor: 2493 K/PDT/2011 tanggal 27 Juni 2012 yang menolak permohonan Kasasi dari Tergugat. Saat ini JPN dalam proses untuk mengajukan penetapan eksekusi Putusan Mahkamah Agung tersebut;

(2) Selain melakukan gugatan perdata berdasarkan UU Nomor 31 Tahun 1999, dalam rangka memulihkan keuangan Negara, Jaksa Pengacara Negara juga mewakili Perusahaan Umum BULOG selaku Penggugat mengajukan gugatan kepada PT Goro Batara Sakti (GBS) selaku Tergugat I, Hutomo Mandala Putra selaku Tergugat II, H.M Richard Gelael selaku Tergugat III dan Dr. Ir. Beddu Amang, MA selaku Tergugat IV. Perkara ini diawali pada tanggal 11 Agustus 1995, Penggugat (yang diwakili oleh Tergugat IV)

mengadakan perjanjian berupa *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan Tergugat I (yang diwakili oleh Tergugat II dan Tergugat III), isi MoU adalah tukar guling (*Ruitslag*) antara tanah dan bangunan hak Penggugat yang terletak di Jakarta Utara dengan tanah yang akan disediakan oleh Tergugat I di Marunda seluas +/- 150 (seratus lima puluh) Ha dan di Jl. Achmad Yani seluas +/- 3 (tiga) Ha berikut tanah dan bangunan yang disediakan oleh Tergugat I ; Terhadap perkara a quo Majelis Hakim PN Jakarta Selatan telah menjatuhkan putusan pada tanggal 28 Februari 2008, Nomor : 1228/ Pdt.G/2007/PN.Jak.Sel yang amarnya menghukum Perum Bulog untuk membayar ganti rugi immaterial sebesar Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah). Terhadap Putusan tersebut Pihak Bulog mengajukan Banding, namun kemudian dicabut kembali dan berusaha menyelesaikan sengketa tersebut secara damai.

Realitas Pemulihan Keuangan Negara sebagai Akibat dari Hasil Tindak Pidana Korupsi.

Korupsi dan kerugian keuangan negara ibarat dua sisi mata uang. Artinya, antara terjadinya korupsi dan timbulnya kerugian keuangan negara seakan-akan tidak dapat dipisahkan. Namun, secara normatif tindak pidana korupsi tidak selalu menimbulkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Oleh karena itu, dalam beberapa ketentuan UUPTPK dipergunakan kata "dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara". Dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUPTPK ditegaskan bahwa "Dalam ketentuan ini, kata 'dapat' sebelum frasa 'merugikan keuangan atau perekonomian negara' menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat – kerugian keuangan negara."

Ketentuan UUPTPK yang secara eksplisit merumuskan atau memasukkan "kerugian keuangan atau perekonomian negara" sebagai unsur tindak pidana korupsi, meskipun tidak nyata-nyata timbul, yaitu Pasal 2 dan Pasal 3 UUPTPK. Ini berarti secara normatif kerugian keuangan atau perekonomian negara tidak selalu terjadi dalam tindak pidana korupsi. Dapat juga diartikan bahwa keuangan negara tidak selalu menjadi unsur definitif tindak pidana korupsi, meskipun jenis tindak pidana korupsi yang melibatkan keuangan negara

merupakan jenis terpenting dari berbagai jenis tindak pidana korupsi.

Dicantumkannya ketentuan pasal-pasal gugatan perdata dalam UUPTPK memperlihatkan spirit untuk pengembalian kekayaan hasil korupsi. Meskipun demikian spirit itu membutuhkan upaya yang rumit dengan persyaratan yang ketat. Di antaranya, yaitu gugatan yang diajukan berdasarkan Pasal 32 Ayat (2) UUPTPK tidaklah mudah karena harus dihadapkan dengan kendala persyaratan formal yang menjadi dasar tuntutan. Persyaratan formal dimaksud, yaitu keharusan adanya pembuktian berupa putusan pidana. Apabila persyaratan formal tidak terpenuhi, maka berpeluang gugatan akan dinyatakan tidak diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Menghadapi gugatan berdasarkan Pasal 32 ayat (2) UUPTPK sangat dipengaruhi oleh pandangan majelis hakim yang memeriksa perkara, apakah dalam pembuktian hanya menggunakan pendekatan formal atau materiil, yaitu mempertimbangkan kenyataan-kenyataan yang ada dan berkembang di masyarakat.

Dengan mengacu pada ketentuan-ketentuan Pasal 32, 33, 34, dan 38C UUPTPK, maka secara logika, gugatan perdata untuk pengembalian atas kerugian keuangan negara dilakukan apabila senyatanya telah timbul kerugian keuangan negara, ketika: tidak cukup bukti adanya tindak pidana korupsi; tersangka meninggal dunia pada saat penyidikan; atau terdakwa meninggal dunia pada saat pemeriksaan sidang pengadilan; dan masih terdapat hasil korupsi yang belum dirampas untuk negara ketika putusan pengadilan telah berkekuatan hukum tetap.

Empat hal tersebut dapat dimaknai sebagai limitasi (pembatasan) gugatan perdata dalam hubungan dengan tindak pidana korupsi. Artinya, secara acontrario, dalam konteks gugatan perdata tertutup kemungkinan kembalinya uang negara yang senyatanya telah timbul kerugian negara, apabila di luar 4 (empat) kondisi tersebut.

Simpulan dan Saran

Pemberantasan tindak pidana korupsi, dapat dibagi menjadi 3 (tiga) hal yaitu melalui tindakan preventif dan tindakan represif dan restoratif. Tindakan preventif terkait adanya pengaturan pemberantasan tindak pidana korupsi dengan harapannya masyarakat tidak melakukan tindak pidana korupsi. Sedangkan tindakan represif meliputi pemberian sanksi pidana yang berat kepada pelaku. Tindakan

Restoratif dimana salah satunya adalah pengembalian aset pelaku tindak pidana korupsi berupa tindakan hukum pidana dan gugatan perdata. Peranan kejaksaan, dalam hal pengembalian aset hasil korupsi melalui gugatan perdata adalah kejaksaan sebagai; Penegakan Hukum; pemberi Bantuan Hukum, yang mempertimbangkan hukum; Pelayanan Hukum. Terkait dengan pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsi Kejaksaan di bidang DATUN, maka dalam rangka pemulihan keuangan negara, Jaksa Pengacara Negara karena jabatannya dapat melakukan penegakan hukum dengan mengajukan gugatan Pembayaran Uang Pengganti serta mengajukan gugatan menggunakan instrument Perdata terhadap tersangka, terdakwa, terpidana beserta ahli waris.

Selain itu, Jaksa pengacara Negara dapat memberikan bantuan hukum kepada instansi yang merasa dirugikan akibat tindak pidana korupsi untuk mengajukan gugatan perdata berdasarkan surat kuasa khusus. Kejaksaan (Jaksa) dalam melaksanakan penyidikan tindak pidana korupsi berpedoman pada peraturan-peraturan dan prosedur administrasi penanganan tindak pidana yang sangat banyak, sehingga dalam pelaksanaannya akan memerlukan waktu yang lama dalam mengungkap kasus yang ditanganinya. Oleh karena itu, sebaiknya diciptakan suatu system penanganan tindak pidana korupsi dan pola administrasi penanganan tindak pidana korupsi yang sesederhana dan sesingkat mungkin sesuai asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan Dalam melaksanakan penyidikan tindak pidana korupsi, Kejaksaan (Jaksa) tentu akan mengalami kendala-kendala yang menghambat jalannya proses penyidikan. Sebagai upaya dalam mengatasi kendala-kendala tersebut diperlukan suatu pendidikan dan pelatihan khusus sebagai peningkatan kualitas sumber daya manusia, sehingga akan mendukung keberhasilan pemberantasan tindak pidana korupsi.

UUPTPK secara prinsip mengikuti makna fundamental dari pengembalian kerugian keuangan negara (*stolen asset recovery*), sementara norma-normanya masih memosisikan sebagai ihwal fakultatif, bukan imperatif. Oleh karena itu, gugatan perdata (*civil recovery proceedings*) seyogyanya dapat menjadi komplemen sifat fakultatif upaya pengembalian kerugian keuangan negara melalui proses pidana (*confiscation proceedings*). Komplementasi ini menjadikan gugatan perdata bersifat imperatif ketika

kerugian negara masih nyata adanya sementara proses-proses secara pidana tidak dapat ditempuh lagi. Gugatan perdata tentu dilakukan mendasarkan pada HIR yang masih menganut konsep "action in personam", sehingga gugatan hanya mungkin ditujukan kepada seseorang (*against a person*), bukan kekayaan (*property*), sehingga masih dalam beberapa kondisi kurang "longgar" untuk upaya pemulihan kerugian keuangan negara. Oleh karena itu, perlu dipikirkan transplantasi konsep "action in ram".

Daftar Pustaka

- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. (2009). *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*, BPKP: Jakarta.
- Garner, Bryan A.(2004). *Black's Law Dictionary, Eighth Edition*, USA, West Publishing.
- Hamzah. A (2005). *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional & Internasional*, PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta.
- Rahardjo. Satjipto. (1986). *Ilmu Hukum*, Alumni: Bandung.
- Rahardjo. Satjipto (2006). *Membedah Hukum Progresif*, Kompas: Jakarta.
- Rahardjo. Satjipto (2009). *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Soerdajono, *Strategi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Yang Komprehensif dan Terintegrasi*, Lokakarya Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi di Indonesia yang diselenggarakan oleh Forum Komunikasi Pengawasan di Auditorium Istana Wakil Presiden Republik Indonesia: Jakarta, 16 Desember 1997
- United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) (2003), Lampiran dalam: Mia Amiati Iskandar, *Perluasan Penyertaan Dalam Tindak Pidana Korupsi Menurut UNCATOC 2000 dan UNCAC 2003*, Referensi: Jakarta.
- Mardiasmo. (2004). *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta.
- Mochtar Kusumaatmadja. (1976). *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta: Bandung.
- Nyoman. Serikat Putra Jaya. (2008). *Bahan Kuliah Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System)*, Program Magister Ilmu Hukum: Semarang.
- Pujiyono. (2007). *Kumpulan Tulisan Hukum Pidana*, Mandar Maju: Bandung
- Tomey, Ann, Marriner (1996). *Guide To Nursing Management and Leadership*. Mosby – Year Book, Inc St Louis USA,
- Wandatama, Ario dan Sukarja. D (2007). "Implementasi Instrumen Civil Forfeiture di Indonesia untuk Mendukung Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, Seminar Pengkajian Hukum Nasional 2007, Hotel Millenium, Jakarta, 28 Nopember 2007.