

BAGIAN 4
OPTIMALISASI KEWENANGAN KEJAKSAAN
DALAM PENGEMBALIAN ASET HASIL KORUPSI
MELALUI INSTRUMEN HUKUM PERDATA

Oleh :
Dr. Subaryah Sumadikara

Abstrak

Bagi Indonesia korupsi sepertinya tumbuh semacam penyakit kronis hamper tanpa obat, masuk di segala sisi kehidupan dan tampil sebagai pencitraan budaya buruk bangsa Indonesia. Secara sinis orang bisa menyebut jati diri Indonesia adalah perilaku korupsi. Pencitraan tersebut tidak sepenuhnya salah, sebab realitas kompleksitas korupsi ternyata tidak berhenti sebagai masalah hukum, akan tetapi merupakan pelanggaran atas hak-hak ekonomi dan social masyarakat. Korupsi telah memicu kemiskinan dan kesenjangan social yang besar. Masyarakat tidak menikmati pemerataan hasil pembangunan secara maksimal dan hak yang seharusnya diperoleh. Secara keseluruhan, korupsi eksis memperlemah ketahanan social dan ekonomi masyarakat Indonesia. Bahkan, diyakini meluas dan mendalam (widespread and deep-rooted) yang pada gilirannya menggerogoti habis dan menghancurkan masyarakatnya sendiri (self destruction). Pemberantasan korupsi bukanlah sekedar aspirasi masyarakat luas melainkan merupakan kebutuhan mendesak (urgent needs) bangsa Indonesia sendiri. Pemberantasan korupsi tidak lain adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia yang sudah sangat menderita karena korupsi yang semakin merajalela. Untuk dan dalam rangka pemberantasan korupsi erat kaitannya dengan politik (hukum) di Indonesia. Indonesia perlu menyusun undang-undang serta peraturan pelaksana yang mengatur mekanisme pengembalian asset termasuk mekanisme mengenai kerja sama internasional dalam pencegahan tindak pidana korupsi dari dalam atau yang ke luar negeri secara akomodatif, percepatan pemberantasan korupsi perlu dilakukan upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan sehingga pembagian tugas dan kewenangan dari aparat penegak hukum dapat dilakukan secara terkoordinasi dengan baik.

Kata Kunci

Widespread and deep-rooted, self destruction, politik hukum & Hukum Akomodatif.

Korupsi di Indonesia : Sebuah Kendala Serius

Kondisi terakhir menyangkut rilis *Transparency International (TI)* tentang indeks persepsi korupsi untuk tahun 2012. Menempatkan Indonesia pada peringkat 118 dari 176 negara. Data ini menunjukkan bahwa Indonesia masih membutuhkan banyak perbaikan terutama untuk membenahi sector layanan public yang dipersepsikan masih terjerat korupsi. Dalam hal ini, yang dimaksudkan dengan indeks persepsi korupsi adalah skala dari 0 sampai 100, dengan 0 mengindikasikan level korupsi yang tinggi dan 100 untuk level yang rendah. Indonesia memiliki indeks sebesar 32, setingkat dengan Mesir, Republik Dominika, Ekuador, dan Madagaskar di peringkat 118. Dari 27 negara di regional Asia Pasifik, Indonesia berada di peringkat 18, tepat di bawah Timor Leste yang mendapat nilai indeks 33. Dibanding Negara-negara di ASEAN, Indonesia jauh ketinggalan dari Singapura, Brunei, dan Malaysia yang berperingkat 2, 46, dan 54 dari 176 negara. Ada empat Negara ASEAN yang peringkatnya berada di bawah Indonesia, yaitu Vietnam, Laos, dan Myanmar. Memuncaki klasemen, New Zealand tetap di peringkat pertama. Kali ini indeks New Zealand disamai Denmark dan Finlandia yang tahun lalu berada di peringkat dua.

Saat ini, perkembangan tindak pidana korupsi baik dilihat dari sisi kuantitas maupun sisi kualitas dapat dikatakan tidak lagi merupakan kejahatan (*ordinary crimes*), akan tetapi sudah merupakan kejahatan yang sangat luar biasa (*extra ordinary crimes*). Secara Internasional, korupsi diakui sebagai masalah yang sangat kompleks,

bersifat sistematis, dan meluas. *Centre for Crime Prevention (CICP)* sebagai salah satu organ PBB secara luas mendefinisikan korupsi sebagai “*missus of (public) power for private gain*”. Menurut CICP korupsi mempunyai dimensi perbuatan yang luas meliputi tindak pidana suap (*bribery*), Penggelapan (*embecclement*), penipuan (*fraud*), Pemerasan yang berkaitan dengan jabatan (*exortion*), penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), pemanfaatan kedudukan seseorang dalam aktivitas bisnis untuk kepentingan perorangan yang bersifat ilegal (*exploiting a conflict interest, insider trading*), nepotisme, komisi ilegal yang diterima oleh pejabat publik (*illegal commission*) dan kontribusi uang secara ilegal untuk partai politik. Sebagai masalah dunia, korupsi sudah berubah sifat menjadi kejahatan lintas Negara (*trans national border crime*), dan mengingat kompleksitas serta efek negatifnya, maka korupsi yang dikategorikan sebagai kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*) tentunya memerlukan upaya pemberantasan dengan cara-cara yang luar biasa (*extra ordinary measure*) juga.

Bagi Indonesia, korupsi sepertinya tumbuh semacam penyakit kronis hamper tanpa obat, masuk di segala sisi kehidupan dan tampil sebagai pencitraan budaya buruk bangsa Indonesia. Secara sinis orang bisa menyebut jati diri Indonesia adalah perilaku korupsi. Pencitraan tersebut tidak sepenuhnya salah, sebab relitasnya kompleksitas korupsi ternyata tidak berhenti sebagai masalah hukum, akan tetapi merupakan pelanggaran atas hak-hak ekonomi dan social masyarakat. Korupsi telah memicu kemiskinan dan kesenjangan social yang besar. Masyarakat tidak menikmati pemerataan hasil pembangunan secara maksimal dan hak yang seharusnya diperoleh. Secara keseluruhan, korupsi eksis memperlemah ketahanan social dan ekonomi

masyarakat Indonesia. Bahkan, diyakini meluas dan mendalam (*widespread and deep-rooted*) yang pada gilirannya menggerogoti habis dan menghancurkan masyarakatnya sendiri (*self destruction*).

Pemberantasan korupsi bukanlah sekedar aspirasi masyarakat luas melainkan merupakan kebutuhan mendesak (*urgent needs*) bangsa Indonesia sendiri. Pemberantasan korupsi tidak lain adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia yang sudah sangat menderita karena korupsi yang semakin merajalela. Untuk dan dalam rangka pemberantasan korupsi erat kaitannya dengan politik (hukum) di Indonesia. Politik hukum menurut **Satjipto Rahardjo adalah aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat. Arah politik hukum yang dicanangkan oleh Pemerintah Indonesia terfokus pada upaya pemberantasan korupsi dan percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi. Mengingat praktik korupsi sangat merugikan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara, maka upaya pemberantasan korupsi harus dilakukan secara sistematis sehingga tidak memberikan peluang sekecil apapun bagi pelaku korupsi untuk mencuri hak rakyat. Melalui Inpres nomo 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, upaya-upaya perbaikan sistem hukum harus merupakan perwujudan percepatan dari pemberantasan korupsi itu sendiri.**

Dalam rangka percepatan pemberantasan korupsi perlu dilakukan upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan sehingga pembagian tugas dan kewenangan dari aparat penegak hukum dapat dilakukan secara terkoordinasi dengan

baik. Dengan demikian, upaya-upaya yang dilakukan oleh aparat penegak hukum diharapkan tidak akan terbentur pada perangkat teknis yang tumpang tindih dan menghambat proses penegakan hukum. Perangkat peraturan perundangan yang tersistematisasi dengan baik akan mendukung kerja sama untuk mencapai hasil yang maksimal. Demikian halnya dengan adanya ratifikasi konvensi PBB Anti-Korupsi Tahun 2003 (*United Nation Convention Against Corruption*) yang mengatur hal-hal baru dalam rangka pencegahan dan pemberantasan korupsi semestinya membawa serta konsekuensi berupa upaya harmonisasi dan revisi peraturan perundang-undangan Indonesia sesuai dengan isi Konvensi PBB Anti-Korupsi tersebut. Penyempurnaan dan Pembaharuan peraturan perundang-undangan yang progresif diharapkan akan dapat membantu percepatan pemberantasan korupsi yang belakangan sudah merupakan *extraordinary crime*, sehingga diperlukan kajian hukum, social, politik dan budaya tersendiri secara komprehensif untuk mampu menjawab tentangan upaya pemberantasan korupsi secara global dan nasional. Penanganan dan penyelesaian kasus korupsi membutuhkan penanganan secara cepat dan tepat, untuk itu perlu ditunjang dengan sistem hukum acara yang mengakomodasikeun (mengakomodir) kepentingan proses tersebut, mengingat obyektif sistem hukum acara yang berlaku (KUHP) belum memadai untuk menjawab semua kebutuhan dalam pelaksanaannya. Kejahatan transnasional terorganisir (*transnational organized crime*) yang jumlahnya semakin meningkat pada era globalisasi ini juga perlu mendapatkan perhatian karena juga terkait langsung dengan upaya-upaya pemberantasan korupsi di Indonesia. Korupsi semakin jelas terkait erat dengan berbagai permasalahan dan segenap sendi kehidupan, tidak hanya

permasalahan hukum dan penegakannya, tetapi juga menyangkut masalah moral/sikap mental, masalah pola hidup serta budaya dan lingkungan sosial, masalah kebutuhan/tuntutan ekonomi dan kesenjangan sosial-ekonomi, masalah struktur/sistem ekonomi, masalah sistem budaya/budaya politik, masalah mekanisme pembangunan dan lemahnya birokrasi/prosedur administrasi (termasuk sistem pengawasan) di bidang keuangan dan pelayanan publik. Keterkaitan korupsi dengan bidang politik atau jabatan kekuasaan menyebabkan **Dionysius Spinellis** memasukkan korupsi sebagai salah satu kategori "*crime of politicians in office*" atau yang beliau sebut juga dengan sebutan "*Top hat crime*", yang di dalamnya mengandung "*twin phenomena*" yang dapat menyulitkan dalam penegakan hukum. Karena justru disana akan terjadi tarik menarik antara hukum dan kekuasaan secara dahsyat, atau sebaliknya kekuasaan dan hukum bergaul demikian eratnya "berselingkuh" hingga sulit disentuh apalagi dijangkau dalam melahirkan mesin canggih kejahatan.

Gugatan Perdata Terhadap Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi.

Melalui paparan sebelumnya, pemakalah ingin menggambarkan agar kita semua tidak berfikir terlalu sederhana dan dangkal menyikapi bahaya korupsi; tindak pidana korupsi benar-benar merugikan semua kalangan, baik pihak swasta maupun pemerintahan (Negara). Jika kita coba simak penjelasan umum UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001, maka pembuat UU pun dengan gagah berani berikrar dan tegas menyatakan (bukan basa basi) akan memberantas korupsi dengan

“cara luar biasa” dan dengan “cara yang khusus”, karena korupsi di Indonesia telah terjadi secara *sistematik* dan meluas serta telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat. “cara luar biasa” dan “cara khusus” yang dimaksudkan itu antara lain adalah berupa “*pembuktian terbalik*” yang dibebankan kepada terdakwa, digunakannya alat bukti elektronik, dirumuskan tindak pidana korupsi secara tegas sebagai delik formil, ditetapkannya korporasi sebagai subyek tindak pidana korupsi, ancaman pidana minimum berupa pidana penjara bagi terpidana yang tidak dapat membayar uang pengganti, dilakukannya perluasan pengertian pegawai negeri; dan yang kita bincangkan hari ini berupa gugatan perdata untuk mengembalikan kerugian keuangan Negara.

Alternatif mengembalikan aset hasil korupsi, adalah merupakan cara yang luar biasa, ia merupakan bagian dari oto kritik bahwa penyelesaian korupsi melalui jalur hukum pidana nampaknya tidak/belum mampu membuat jera para koruptor, bahkan dengan pidana yang sangat berat sekalipun belum akan ternyata koruptor kapok, artinya tetap saja merajalela, apalagi jika tindak pidana itu ditiadakan sama sekali akan sangat terlalu riskan; jadi, jangan mimpi uang hasil korupsi kembali kepada Negara malah sebaliknya Negara nombok untuk memelihara koruptor selama dalam penjara. Pemakalah respek, apabila dalam hal ini dan menghadapi situasi semacam ini lalu pemerintah dan DPR membuat aturan atau kebijakan hukum berupa perampasan aset tanpa tuntutan pidana atau *nonconviction based (NCB) asset forfeiture*. Hal ini penting untuk mendorong dan makin meningkatkan efektivitas serta efisiensi perampasan aset tindak pidana korupsi sejalan dengan Konvensi PBB Antikorupsi 2003. Tujuan perampasan aset seperti itu substansinya adalah salah satu

upaya untuk memiskinkan para koruptor (supaya ingat bahwa dirinya memiskinkan rakyat banyak), sasaran utamanya agar mereka jera/kapok terhadap perbuatannya. Kebijakan hukum (politik hukum) untuk merampas asset hasil korupsi membuka kesempatan luas untuk sekaligus merampas juga segala asset yang diduga (memiliki riwayat) merupakan hasil dan atau berasal dari tindak pidana korupsi.

Alternatif kebijakan hukum tersebut, adalah terobosan bagus yang harus ditempuh karena selama ini konsep perampasan asset di Indonesia nyatanya masih mengacu dan berdasarkan pada hukum pidana dan perdata; semua tahu bahwa keduanya 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.

NCB *asset forfeiture* adalah penyitaan dan pengambilan alihan suatu asset melalui gugatan *in rem* atau gugatan terhadap asset. Berbeda dengan *criminal forfeiture* yang menggunakan gugatan *in persona* (gugatan terhadap orang) untuk menyita dan mengambil alih suatu asset, dalam hal ini justru asetlah selaku subyeknya 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 instrument 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 *standard* 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 mudah itu, persoalannya jika kita telisik hingga diujungnya 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 dalam hal penggunaan instrument 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 materil maupun formil (renungkan dan rasakan apa maknanya). Di dalam UU korupsi lama yaitu UU No. 3 Tahun 1971, tidak menyatakan digunakannya instrument hukum perdata untuk mengembalikan kerugian keuangan Negara. Akibatnya, dalam prakteknya instrument hukum perdata dimaksud hanya digunakan

oleh Jaksa, terbatas dan berkaitan dengan adanya hukuman tambahan saja yaitu berupa pembayaran uang pengganti terhadap terpidana *vide* Pasal 34 © UU No.3 Tahun 1971. Dalam hal demikian Jaksa bertindak selaku Pengacara Negara melakukan gugatan perdata terhadap terpidana, agar terpidana membayar uang pengganti sebagaimana ditetapkan oleh Hakim pidana yang memutus perkara korupsi yang bersangkutan. Sementara itu, menurut dan di dalam UU Korupsi yang berlaku saat ini, yaitu UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 secara lugas dan tegas menyatakan digunakannya instrument hukum perdata, seperti ternyata secara eksplisit ditegaskan dalam ketentuan Pasal 32, 33, 34, UU No. 31 Tahun 1999 dan Pasal 38 C UU No. 20 Tahun 2001, saying hanya berhenti sampai disitu dan tidak diikuti langkah lanjut agar menyentuh organik-teknis operasionalnya sebagaimana daya kerja dan cara kerja institusi lain yang menangani hal yang sama.

Kasus perdata yang timbul sehubungan dengan penggunaan instrument hukum perdata tersebut antara lain sebagai berikut : (1) Bila penyidik menangani kasus yang secara nyata telah ada kerugian keuangan Negara, tetapi tidak terdapat cukup bukti untuk membuktikan unsure-unsur pidana korupsi, maka penyidik menghentikan penyidikan yang dilakukan. Dalam hal ini penyidik menyerahkan berkas perkara hasil penyidikannya kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perdata terhadap bekas tersangka yang telah merugikan keuangan Negara tersebut (Pasal 32 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999); (2) Hakim dapat menjatuhkan putusan bebas dalam perkara korupsi, meskipun secara nyata telah ada kerugian Negara, karena unsure-unsur pidana korupsi tidak terpenuhi. Dalam hal ini penuntut umum (PU) menyerahkan putusan Hakim kepada JPN atau kepada instansi yang

dirugikan, untuk dilakukan dilakukan gugatan perdata terhadap bekas terdakwa yang telah merugikan keuangan negara (Pasal 32 ayat (2) UU No. 31 Tahun 1999); (3) Dalam penyidikan perkara korupsi ada kemungkinan tersangka meninggal dunia, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan Negara. Penyidikan terpaksa dihentikan dan penyidik menyerahkan berkas hasil penyidikannya kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli waris tersangka (Pasal 33 UU No. 31 Tahun 1999); (4) Apabila terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan Negara, maka penuntut umum menyerahkan salinan berkas berita acara sidang kepada JPN atau instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli waris terdakwa (Pasal 34 UU No. 31 Tahun 1999); (5) Ada kemungkinan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana korupsi yang belum dikenakan perampasan, (sedangkan di dalam sidang pengadilan terdakwa tidak dapat membuktikan harta benda tersebut diperoleh bukan karena korupsi), maka Negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana dan atau ahli warisnya (Pasal 38 C UU No. 20 tahun 2001). Dalam kasus ini instansi yang dirugikan dapat member kuasa kepada JPN atau kuasa hukumnya untuk mewakilinya.

Sebagaimana telah disinggung di atas, bahwa upaya pengembalian kerugian keuangan Negara dengan menggunakan instrument hukum perdata, sepenuhnya tunduk dan patuh pada disiplin hukum perdata materiil maupun formil meskipun berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Berbeda dengan proses pidana yang menggunakan sistem pembuktian materiil, maka proses hukum perdata menganut

sistem pembuktian formil yang dalam prakteknya bisa lebih sulit dibandingkan dengan pembuktian materiil. Dalam tindak pidana korupsi khususnya, di samping penuntut umum, terdakwa juga mempunyai beban pembuktian, yaitu terdakwa wajib membuktikan bahwa harta benda miliknya diperoleh bukan karena korupsi. Beban pembuktian pada terdakwa ini disebut “pembuktian terbalik terbatas (penjelasan Pasal 37 UU No. 31 Tahun 1999).

Dalam proses perdata beban pembuktian merupakan kewajiban penggugat, demikian untuk kasus-kasus sebagaimana terurai diatas beban pembuktian ada/terletak pada JPN atau instansi yang dirugikan sebagai penggugat. Dalam hubungan ini penggugat berkewajiban untuk membuktikan antara lain : (a) bahwa secara nyata telah ada kerugian keuangan Negara; (b) kerugian keuangan Negara sebagai akibat atau berkaitan dengan perbuatan tersangka terdakwa atau terpidana; (c) adanya harta benda milik tersangka, terdakwa atau terpidana yang dapat digunakan untuk pengembalian kerugian keuangan Negara.

Untuk melaksanakan gugatan perdata tersebut sungguh tidaklah mudah sebagai contoh misalnya menyangkut problematika hukum/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? Tentang ini hingga sekarang masih menjadi dan menyisakan problematika hukum entah sampai kapan.

Peran Kejaksaan Dalam Upaya Pengembalian Aset Hasil Korupsi

Bahwa untuk mengungkapkan tindak pidana korupsi sering terbatas pada tiga unsur yaitu, *penyalahgunaan wewenang, perbuatan melawan hukum, dan kerugian Negara*. Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya dalam makalah ini disebut UUPTPK) setidaknya terdapat 27 jenis korupsi yang masih belum diketahui oleh publik seperti suap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, grafitasi dll. Korupsi seolah sudah menjadi semacam budaya bangsa Indonesia, paling tidak membudaya dikalangan manusia Indonesia (biasanya yang ingin serba instan), dimana prosesnya

dapat dilakukan oleh sendiri atau atas bantuan dan peran serta orang lain atau suatu korporasi yang pada umumnya selalu merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara. Dalam hal JPN bertindak sebagai pembela (Pengacara) untuk mengembalikan aset atau harta hasil korupsi di dalam sidang pengadilan, maka UUPTPK di bidang perdata dan tata usaha Negara, Kejaksaan diberikan kewenangan untuk dan atas nama Negara atau pemerintah bertindak sebagai penggugat atau tergugat yang dalam pelaksanaannya tidak hanya memberikan pertimbangan atau membela kepentingan Negara atau pemerintah, tetapi juga membela dan melindungi kepentingan rakyat secara simultan. Pengembalian aset Negara melalui jalur hukum keperdataan dibandingkan menempuh jalur hukum pidana relatif dianggap lebih mudah (meskipun bisa lama) terutama dalam hal pembuktian, pemerintah cukup mempunyai bukti awal bahwa aset yang akan diambil adalah hasil atau berhubungan dengan tindak pidana; implementasinya adalah apa yang kemudian disebut sebagai *civil forfeiture*.

Dalam masalah pembuktian, pemerintah cukup menghitung berapa pendapatan yang layak bagi pelaku, lalu kemudian, dibandingkan dengan jumlah aset yang dimiliki melebihi jumlah pendapatannya, maka pelaku berkewajiban untuk membuktikan bahwa aset tersebut diperoleh secara legal. Kemudahan dalam masalah pembuktian melalui jalur *civil forfeiture*, merupakan alternatif yang potensial, realisasinya akan lebih efektif dalam upaya pengembalian aset, walaupun dalam kenyatannya prosedur inipun tidak luput dari berbagai kelemahan, seperti misalnya ada kemungkinan **“lambat dan biaya tinggi”**. Di samping itu, perlu dipertimbangkan bahwa pemanfaatan *potensial civil forfeiture* harus diikuti dengan

adanya perjanjian bilateral disamping pula memerlukan langkah berupa *restrukturisasi* hukum nasional. *Restrukturisasi* di bidang hukum yang dimaksudkan itu antara lain menghendaki adanya reformasi bidang hukum materiil dan formil.

Bidang hukum formil antara lain, hukum acara perdata yang harus diformat ulang, mengingat Indonesia saat ini masih menggunakan hukum acara perdata yang hanya berlaku dalam kasus-kasus yang bersifat individual atau *private to private*. Di samping itu *civil forfeiture* menuntut *legal expertise* dan pengetahuan teknis yang tinggi; memang ada kekuatiran bahwa di Indonesia untuk saat ini masih belum memiliki sumber daya yang bisa memenuhi tuntutan demikian (tetapi kapan mau mulai sementara masalah tidak bisa dibendung). Perluasan *jurisdiction scope* dari *civil forfeiture* merupakan suatu hal yang mutlak adanya, mengingat aset hasil korupsi realitasnya akan lebih banyak disembunyikan di Negara lain dengan dilengkapi pula macam-macam proteksi yang pasti akan menyulitkan langkah dilapangan. Yang lebih penting, adalah perlunya dipertimbangkan *aspek check and balance* karena jalur ini juga rawan penyalahgunaan oleh aparat penegak hukum yang berbanding lurus dengan tumbuh besarnya kepercayaan kepada instansi kejaksaan agar makin eksis menarik kembali kekayaan Negara yang dikorupsi (dimanapun) untuk dan demi sebesar-besarnya kesejahteraan bangsa kita.

Optimalisasi Kewenangan Kejaksaan; Dalam Perspektif Hukum Akomodatif

Ada cara yang berbeda ketika pemakalah mengkritisi pengembalian aset hasil korupsi yang ditekankan kepada kewenangan kejaksaan, perspektif yang akan di gambarkan disini adalah perspektif “lain/berbeda” dari perspektif yang normatif.

Perspektif ini pemakalah beri arti sebagai *perspektif Hukum Akomodatif* atau kajian hukum yang akomodatif; istilah hukum akomodatif sebagai sebuah gagasan baru (paling tidak jarang diungkap atau diperbincangkan), tentu bakal banyak menuai kritik bahkan bisa jadi hujatan, namun sebagai “ijtihad” untuk member sumbangan positif kenapa tidak untuk terus dilakukan dan dikomunikasikan.

Istilah akomodatif artinya atau bisa juga berarti dan diartikan **“bersifat dapat menyesuaikan diri”**. Sekedar kilas balik, ketika hukum alam (*ius natural; Natural Law*), tidak bisa menjelaskan tentang hukum secara utuh (bahkan tidak ada satu teoripun hingga detik ini yang dapat menjelaskan hukum secara utuh), maka aliran hukum historis yang dipelopori oleh Friedrich Karl Von Savigny, bergegas menyeruak ke permukaan untuk membantu menjelaskan hukum itu apa; tidak sampai disitu, belakangan cara pandang seperti ini diikuti Satjipto Rahardjo saat memberikan penawaran bagi cara berhukum dalam situasi yang menurut perenungannya kian carut marut dalam bekerjanya, tawaran dimaksud yakni berupa “hukum progresif”. Kesemuanya itu, diarahkan untuk mencari jalan yang terbaik hendak kemana hukum kita (Indonesia) ini di bawa, atau mau di bawa ke mana hukum Indonesia? Itulah yang menyadarkan kita (mengingatkan kembali) bahwa sejatinya para ahli hukum ataupun ahli filsafat (filsuf) yang berbicara tentang hukum, pada dasarnya sedang rame-rame **“menyesuaikan diri”** dengan dan terhadap kondisi alam beserta lingkungan dan dinamika pergaulannya secara utuh. Mengingat berhukum yang terlalu positivistic, legalistic itu siapapun kita mengetahui, ia sangat kental dengan muatan normanya, maka cara berhukumnyapun lebih dekat pada situasi statis untuk bergerak menjadi progresif, apa maknanya? Pemakalah ingin membahasakan hukum

itu dinamis, semestinya hukum selalu eksis tumbuh bersama dengan nilai masyarakat (keragaman nilai lokalnya), bangsa dan Negara (antar bangsa atau Negara), jika itu berhasil bersinergi (tanpa pergolakan dan perlawanan yang bersebrangan), ia tumbuh harmonis saling melengkapi, saling mengisi, dan saling menyempurnakan., bersepakat untuk menempatkan kemuliaan manusia dalam kebersamaan dengan alam dan sekitarnya sebagai sarannya, maka cara ber hukum yang demikian itulah disebut hukum akomodatif.

Apakah istilah akomodatif dengan istilah akomodasi, memiliki persamaan?, akomodasi, menunjukan "*sebagai suatu keadaan dan suatu proses*". Sebagai suatu keadaan, istilah akomodasi bisa berarti adanya kenyataan akan suatu keseimbangan (*equilibrium*) hubungan antar individu atau kelompok dalam berinteraksi berkenaan dengan norma-norma social dan kebudayaan yang berlaku. Sebagai suatu proses, istilah akomodasi bisa berarti sebagai suatu usaha manusia untuk meredakan atau menghindari konflik dalam rangka mencapai dan atau menciptakan kestabilan (harmonisasi nilai-nilai hukum) yang ada dalam kehidupan antar nilai, antar suku, antar bangsa dan antar Negara.

Berkenaan dengan itu dari dan menurut ketentuan Pasal 38 C UUPTPK, Kejaksaan Republik Indonesia diberi kewenangan oleh Undang-Undang sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN) bertindak dalam mengambil aset hasil korupsi melalui gugatan perdata, di samping pelaku korupsi dikenakan sanksi pidana (Pasal 4 UUPTPK) juga Ahli Warisnya. Kewenangan Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara untuk dan dalam Pengambilan Aset Hasil Korupsi implementasinya sangat kecil jumlahnya. Maka untuk memaksimalkan pengembalian aset hasil korupsi maka

Negara harus terus menerus melakukan upaya hukum secara perdata. Prinsipnya bahwa aset hasil korupsi merupakan hak Negara yang harus dikembalikan kepada Negara untuk dipergunakan bagi kepentingan kesejahteraan rakyat. Pengembalian aset hasil korupsi melalui gugatan perdata memperlihatkan keseriusan Negara untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat banyak, bahkan untuk seorang tersangka atau terdakwa yang telah meninggal sekalipun tetap memungkinkan untuk digugat agar mengembalikan aset hasil korupsi oleh Jaksa Pengacara Negara melalui gugatan perdata terhadap ahli waris tersangka atau terdakwa (Pasal 33 dan Pasal 34 UUPTPK).

Perspektif hukum yang akomodatif, melihat bahwa Jaksa berwenang beracara dalam lapangan hukum perdata, yakni sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN) diatur dalam ketentuan Pasal 30 Ayat (2), dan Pasal 35 butir d UU Kejaksaan RI, Penetapan gugatan perdata terhadap aset hasil korupsi bertolak dari prinsip *Asset Recovery*, prinsip gugatan perdata sebagai alternative pengembalian aset Negara, prinsipnya litigasi *multiyurisdiksi*, prinsip pembekuan atau penyitaan dan perampasan dari hasil korupsi atau kekayaan yang dicuci di Negara lain. Harmonisasi UUPTPK dengan UNCAC 2003 dalam kaitannya dengan gugatan perdata terutama mengenai yang dapat dijadikan dasar sebagaimana dalam Pasal 32, 33, 34, dan Pasal 38 C UUPTPK diperlukan karena dalam ketentuan tersebut belum disertai pembalikan beban pembuktian sebagaimana *model civil forfeiture* di Negara-negara lain.

Sementara itu hukum acara perdata faktanya tidak memberikan kemudahan, bahkan cenderung menghambat, misalnya tidak dikenalnya sistem pembuktian terbalik, adanya biaya yang harus dibayar oleh penggugat, tidak adanya prioritas

penanganan perkara, dan tidak adanya jangka waktu penyelesaian perkara. Juga, misalnya, tidak ada hakim *ad hoc*, proses litigasi bagi tersangka/terdakwa/terpidana yang meninggal dunia, tidak ada kemudahan dalam proses sita jaminan dan adanya proses perdamaian yang harus ditempuh (*dading*). Prinsip hukum normative memandang bahwa instrument hukum perdata yang standard atau konvensional sebagaimana yang disediakan oleh UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001, untuk upaya mengembalikan kerugian keuangan Negara tidak akan efektif, mengingat banyak hambatan yang menghadang. Sementara untuk *extra ordinary crime* seperti korupsi, perlu instrument yang juga *extra ordinary*, agar pemulihan kerugian keuangan Negara bisa efektif, yaitu antara lain dengan memberlakukan konsep pembuktian terbalik secara penuh dalam proses perdata, khususnya dalam kaitannya dengan harta benda tergugat (tersangka, terdakwa atau terpidana). Artinya tergugat diberi beban untuk membuktikan bahwa harta kekayaannya tidak berasal dari korupsi. Di samping itu perlu penyederhanaan proses, misalnya proses sita jaminan (*conservatoir beslag*), konsep seperti inilah yang pemakalah maksudkan sebagai cara-cara berhukum secara akomodatif dalam mengembalikan aset hasil korupsi.

Kerangka pikir hukum akomodatif hendak memadukan UNCAC 2003 dengan UUPTPK (bahkan harus sampai dan menyentuk nilai dan proses atau lembaga penyelesaian hukum adat, pidana adat, perdata adat, dan nilai adat antar bangsa) sebagai alternative penyelesaian kasus korupsi di Indonesia, khususnya menyangkut harta benda “tidak halal” ditambah dengan peranan budaya aparaturnya penegak hukum dan pendekatan religius. Sesungguhnya dalam pelaksanaannya, Indonesia sudah

melaksanakan ketentuan-ketentuan UNCAC secara umum sebagai proses pengembalian aset misalnya, seperti melakukan kerja sama bilateral, melakukan bantuan hukum timbal balik (*mutual legal assistance*), melakukan upaya penelusuran aset melalui perbankan dari Negara lain, dan lain sebagainya. *Mutual Legal Assistance* (Bantuan Timbal Balik) (“MLA”) yang diatur dalam Pasal 46 UNCAC selanjutnya diaplikasikan melalui hukum nasional Indonesia yaitu dalam UU No. 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana. UU ini, bertujuan untuk memberikan dasar hukum bagi Pemerintah dalam meminta dan/atau memberikan bantuan timbal balik dalam masalah pidana dan pedoman dalam membuat perjanjian bantuan timbal balik dalam masalah pidana dengan Negara asing (lihat Pasal 2 UU 1/2006), hanya kita belum percaya diri untuk mencari dan memadukannya dengan model dan sistem yang tumbuh dan berkembang sebagai input hukum positif kita.

Dalam pandangan hukum akomodatif, mekanisme pengembalian aset yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pemberantasan tindak pidana korupsi dan KUHP terlalu sederhana dan masih bersifat konvensional-mekanisme sehingga tidak memungkinkan pengembalian aset secara efektif dan efisien. Indonesia perlu menyesuaikan peraturan perundang-undangannya dengan prinsip-prinsip dan standar-standar yang berlaku secara universal sebagaimana tercantum dalam UNCAC 2003 memang, akan tetapi tidak boleh juga tercerabut dari nilai hukum adat dan religinya. Semenjak Indonesia meratifikasi UNCAC, proses pemberantasan korupsi terhadap pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi toh nyatanya juga tidak menghasilkan peningkatan yang signifikan. Sementara Indonesia sudah mempunyai semua perlengkapan serta fasilitas dalam melakukan pengembalian aset hasil tindak pidana

korupsi, boleh jadi ini bukan sekedar disebabkan oleh ketiadaan kemauan politik (*political will*) pemerintah yang tidak kuat dalam memberantas korupsi yang dilakukan oleh para pejabat Indonesia, melainkan kita semua secara gagah berani meninggalkan nilai-nilai dasar masyarakat kita sendiri bahkan dengan sengaja dimatikan bersama. Ini penting difahami, bahwa (dalam kasus korupsi juga bagian dari kewenangan Jaksa) amat sangat luasnya untuk berselancar disamudera nilai kemasyarakatan, asal disepakati ia akan berubah bentuk undang-undang bagi mereka yang membuat kesepakatan; tidak seperti dalam kasus pidana yang dibentengi azas legalitas demikian kuat dan kokohnya sehingga tujuan hukum tertinggi berupa keadilan pun tidak jarang diruntuhkan dengan tujuan hukum yang memiliki derajat dibawahnya.

Sebagai rekomendasi, Indonesia perlu menyusun undang-undang serta peraturan pelaksana yang mengatur mekanisme pengembalian aset termasuk mekanisme mengenai kerja sama internasional dalam pencegahan tindak pidana korupsi dari dalam atau yang ke luar negeri secara akomodatif. Dalam hubungan internasional, Indonesia harus aktif menyuarakan aksinya mengenai pemberantasan korupsi di negaranya di dalam forum-forum internasional seperti Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), sehingga masyarakat internasional sadar dan yakin bahwa Indonesia mempunyai tekad kuat dalam pemberantasan korupsi, yang pada akhirnya akan mempermudah kerja sama internasional dengan Negara-negara lain dalam proses pengembalian aset diatas prinsip saling memberi kesempatan untuk bertanggung jawab secara maksimal.

