

BAB III
PENGEMBALIAN UANG NEGARA AKIBAT
TINDAK PIDANA KORUPSI

A. Sistem Pengembalian Uang Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi

Pengembalian uang negara akibat tindak pidana korupsi melalui uang pengganti merupakan salah satu upaya penting dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Pengembalian tersebut tidaklah mudah karena tindak pidana korupsi merupakan kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crimes*) yang pelakunya berasal dari kalangan intelektual dan mempunyai kedudukan penting. Dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi telah diatur dalam 3 (tiga) upaya yang perlu dilakukan dalam penyelesaian tunggakan uang pengganti yaitu: Pertama, penyitaan dan pelelangan harta benda milik terpidana dan atau ahli warisnya setelah putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Kedua, melalui putusan subsider pidana penjara. Ketiga, melalui gugatan perdata dan administrasi keuangan.¹

Sehubungan dengan itu, maka permasalahan yang dibahas dalam pengkajian ini adalah bagaimana mencegah terjadinya tunggakan uang pengganti melalui pendataan dan penyitaan harta benda milik terpidana, bagaimana pelunasan uang pengganti melalui hukuman badan (penjara) serta bagaimana penyelesaian tunggakan uang pengganti melalui upaya perdata dan administrasi keuangan.²

Setiap kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya.³

Hasil pengkajian menunjukkan bahwa:

1. Mencegah terjadinya tunggakan uang pengganti.

Pengembalian kerugian negara melalui uang pengganti merupakan hal yang sangat penting, karena uang tersebut dapat dipergunakan untuk melanjutkan pembangunan. Pengembalian kerugian negara tersebut tidaklah mudah, karena:

- a. Proses peradilan tindak pidana korupsi pada umumnya membutuhkan waktu yang lama, sehingga terpidana mempunyai kesempatan untuk mengalihkan atau menyembunyikan harta bendanya yang berasal dari tindak pidana korupsi.
- b. Tindak pidana korupsi merupakan *extra ordinary crimes*, di mana pelakunya adalah kalangan intelektual dan mempunyai kedudukan penting, sehingga mudah untuk mengalihkan atau menyembunyikan harta bendanya yang berasal dari hasil korupsi.

Sehubungan dengan itu Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

sebagaimana telah disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 menyatakan bahwa jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh Jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut. Dari bunyi pasal ini tampak bahwa untuk melunasi uang pengganti, Jaksa dapat menyita dan melelang harta benda terpidana setelah putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap. Apabila ketentuan ini dilaksanakan, Jaksa akan menemui kesulitan dalam menemukan harta benda milik terpidana atau ahli warisnya.

Kemungkinan timbulnya tunggakan uang pengganti sangat besar. Oleh karena pendataan dan penyitaan harta benda milik tersangka harusnya sudah dilakukan sejak penyidikan. Untuk itu memerlukan pengoptimalan tugas dan fungsi Kejaksaan di bidang penyidikan dan intelijen yustisial. Optimalisasi tugas dan fungsi Kejaksaan di bidang intelijen dalam menemukan harta kekayaan negara yang dikorupsi tidak terhenti pada proses penyidikan tetapi terus berlanjut pada penuntutan, eksekusi dan upaya perdata.

2. Pelunasan uang pengganti dengan hukuman badan.

Penyelesaian tunggakan uang pengganti di samping dilakukan dengan penyitaan dan pelelangan harta benda terpidana juga dapat dilakukan melalui tuntutan subsidi pidana penjara, atau hukuman badan.

undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan telah disempurnakan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, menegaskan bahwa “Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimal dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan.

Berkenaan dengan itu berdasarkan Rekomendasi Rapat Kerja Kejaksaan se-Indonesia tahun 2005 bahwa “Jaksa harus selalu mencantumkan tuntutan subsider pidana penjara apabila terpidana dalam waktu 1 (satu) bulan tidak melunasi uang pengganti. Dalam penyelesaian tunggakan uang pengganti melalui hukuman subsider permasalahan yang dihadapi dalam praktek adalah terpidana akan memilih melaksanakan hukuman subsider dari pada membayar uang pengganti jika hukuman subsidernya lebih menguntungkan dari pada pembayaran uang penggantian. Oleh karena itu Jaksa dalam menuntut hukuman subsider hendaknya menuntut hukuman semaksimal mungkin sesuai ketentuan pasal yang dilanggar.

3. Penyelesaian tunggakan uang pengganti melalui upaya perdata dan administrasi keuangan.

Penyelesaian tunggakan uang pengganti melalui upaya perdata

dilakukan apabila setelah putusan pengadilan terpidana tidak melunasi

kekuatan tetap diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana diduga berasal dari tindak pidana korupsi yang belum dirampas Pasal 38 B UU No. 31 Tahun 1999.⁴

Kerugian negara akibat dari pengelolaan keuangan negara yang menyimpang atau melanggar hukum wajib dikembalikan agar keuangan negara berada dalam keadaan semula untuk membiayai pelaksanaan pemerintahan negara dalam rangka mencapai tujuan negara. Upaya negara untuk mengembalikan kerugian akibat ditimbulkan oleh pengelola keuangan negara yang menyimpang atau melanggar hukum, telah disiapkan instrumen hukum yang berada dalam konteks hukum pidana. Walaupun telah ada, bila moral dan komitmen penegak hukum tidak menunjangnya untuk ditegakkan, berarti instrumen hukum pidana hanya bersifat cita-cita hukum belaka.

Instrumen hukum pidana yang terkait dengan pengembalian kerugian negara melalui peradilan adalah Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan dirubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perubahan itu dilakukan karena tindak pidana korupsi tergolong sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa. Dengan demikian, kerugian keuangan negara dalam kacamata instrumen hukum pidana adalah tindak pidana korupsi yang memerlukan pemberantasan berbeda dengan tindak pidana lainnya, seperti pembunuhan.⁵

⁴ http://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=28&idsu=35&id=53, *Op., Cit.*

⁵ Muhammad Djafar Saidi, *Op., Cit.*, hlm. 94-95.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa tindak pidana korupsi merupakan kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crimes*), yang dilakukan oleh kalangan intelektual, sehingga hilangnya alat-alat bukti, khususnya alat-alat bukti yang berguna dalam proses pembuktian gugatan perdata sangat besar. Hilangnya alat bukti tersebut akan berakibat sulitnya bagi Jaksa Pengacara Negara untuk menang dalam perkara perdata yang ditanganinya.⁶

Berkenaan dengan itu, A. Hamzah dalam pertemuan ilmiah Puslitbang Kejaksaan Agung Republik Indonesia pada tanggal 19 Nopember 2008 mengemukakan perlunya “pembalikan beban pembuktian terbatas bidang perdata” seperti halnya dengan *Counter Corruption Act Thailand* dapat diterapkan di Indonesia. Artinya pegawai negeri atau pejabat yang tidak dapat membuktikan asal usul kekayaannya yang tidak seimbang dengan pendapatannya yang resmi, dapat digugat langsung secara perdata oleh penuntut umum berdasarkan perbuatan melanggar hukum (*onrecht matige daad*). Kiranya hal ini dapat diterapkan terhadap harta benda terpidana dan atau ahli warisnya, untuk itu Pasal 38 C Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 perlu diamandemen lagi.⁷

Penyelesaian tunggakan uang pengganti melalui administrasi keuangan negara dilakukan karena terjadinya perbedaan jumlah uang pengganti menurut

versi Kejaksaan dengan Departemen Keuangan. Hal ini antara lain disebabkan sistem pembukuan uang pengganti di Kejaksaan belum menganut sistem akuntansi instansi yang disusun oleh Departemen Keuangan. Guna menghindari terjadinya perbedaan tersebut Kejaksaan hendaknya menyesuaikan sistem administrasi keuangannya dengan sistem akuntansi instansi yang disusun oleh Departemen Keuangan.⁸

Langkah hukum yang harus ditempuh dalam upaya penyelesaian tunggakan uang pengganti adalah mencegah terjadinya tunggakan uang pengganti, oleh karena itu perlu dilakukan pendataan dan penyitaan sejak dini yaitu sejak dilakukan penyelidikan. Untuk itu perlu dilakukan optimalisasi pelaksanaan tugas dan fungsi di bidang intelijen yustisial dan penyidikan. Pelunasan uang pengganti melalui tuntutan subsider pidana penjara. Untuk itu Jaksa Penuntut Umum dalam tuntutannya disamping harus mencantumkan subsider hukuman penjara, tuntutan subsider tersebut juga harus pula diupayakan hukuman semaksimal mungkin sesuai pasal undang-undang tindak pidana korupsi yang dilanggar. Melalui upaya hukum perdata dan penyempurnaan administrasi keuangan. Melalui upaya perdata dilaksanakan dengan melakukan gugatan terhadap terpidana atau ahli warisnya apabila setelah putusan pengadilan mempunyai kekuatan hukum tetap diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana yang diduga berasal dari tindak pidana korupsi. Untuk mencegah terjadinya tunggakan uang pengganti perlu dilakukan

dilakukan penyidikan. Untuk menghindari dipilihnya pidana subsider hukuman penjara oleh terpidana dari pada membayar uang pengganti maka dalam tuntutan subsider pidana penjara JPU (Jaksa Penuntut Umum) hendaknya menuntut hukuman subsider semaksimal mungkin seperti diatur dalam pasal yang dilanggar. Guna mencapai hasil maksimal mengenai pengembalian kerugian keuangan negara melalui uang pengganti, maka pasal 38 C UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi perlu diamandemen dengan mencantumkan pembalikan beban pembuktian terbatas bidang perdata.⁹

Dengan demikian, di dalam proses acara pemeriksaan perkara pidana oleh pengadilan, telah diperiksa pula suatu gugatan perdata tentang persoalan ganti kerugian. Oleh karena itu, dalam hal mengadili suatu kasus perkara pidananya, telah masuk pula dan diterima oleh pengadilan dengan adanya gugatan perdata tentang ganti kerugian sehingga dalam waktu bersamaan sekaligus suatu perkara terdiri dari 2 (dua) macam acara, yaitu acara pidana dan acara perdata. Kedua macam proses acara itu diperiksa dan diputus dalam satu putusan dengan mempertimbangkan segi pidananya dan segi perdatanya. Ini adalah sebagai suatu ciptaan khas KUHAP, suatu yang karakteristik, sesuatu yang baru dan mengandung aspek-aspek yuridis yang efektif dan efisien serta pragmatis. Sesuatu yang baru itu nampaknya amat sulit padahal di dalam praktek telah berjalan lancar dan tanpa mengalami kesulitan atau

dalam hubungannya dengan kasus pidananya serta kasus perdata dan kemudian diputus dalam bentuk "satu putusan" dengan satu nomor register perkara pidananya.¹⁰

Seperti yang telah diterangkan sebagian di muka maka jika dirangkum syarat-syaratnya ialah sebagaimana disebutkan dibawa ini:

1. Haruslah berupa dan merupakan kerugian yang dialami oleh orang lain termasuk korban (saksi korban) sebagai akibat langsung dari tindak pidana yang dilakukan terdakwa, Pasal 98 ayat (1) KUHAP.
Misalnya : kerugian akibat tindak pidana dalam kejahatan kelapaaan atau kerugian akibat tindak pidana lalu lintas.
2. Jumlah besarnya ganti kerugian yang dapat diminta hanya "terbatas" sebesar jumlah kerugian material yang diderita orang lain termasuk korban tersebut. Artinya ganti kerugiannya hanyalah tentang biaya-biaya yang secara nyata-nyata (*rill*) dikeluarkan, Pasal 99 ayat (2) KUHAP. Sedangkan biaya *immateriil* yang harus dibayarkan oleh terdakwa haruslah melalui cara gugatan perdata biasa tersendiri.
3. Bahwa sasaran subyek hukumnya pihak-pihak adalah terdakwa, jadi perkara pidana yang menjadi dasar dakwaan di dalam suatu pemeriksaan persidangan Pengadilan Negeri yang berwenang tersebut adalah pihak yang menimbulkan kerugian dalam perkara pidananya tersebut tidak lain adalah terdakwa, Pasal 98 ayat (1) KUHAP.

4. Penuntutan ganti kerugian yang digabungkan pada perkara pidananya tersebut hanya dapat diajukan selambat-lambatnya sebelum penuntut umum mengajukan tuntutan pidana (*requisitoir*), Pasal 98 ayat (2) KUHAP.

5. Dalam hal penuntut umum tidak hadir, tuntutan diajukan selambat-lambatnya sebelum hakim menjatuhkan putusan.

Misalnya : tidak hadirnya penuntut dalam hal acara pemeriksaan cepat, Pasal 98 ayat (2) KUHAP.

6. Perkara pidananya tersebut menimbulkan kerugian bagi orang lain. Kerugian orang lain termasuk kerugian pada korban, Pasal 98 ayat (1) dan penjelasan KUHAP.

7. Penuntutan gugatan ganti kerugian yang digabungkan pada perkara pidana tersebut tidak perlu diajukan melalui Panitera Pengadilan Negeri, melainkan dapat langsung diajukan dalam sidang pengadilan melalui Majelis Hakim/Hakim.

8. Gugatan ganti kerugian Pasal 98 ayat (1) KUHAP adalah harus sebagai akibat kerugian yang timbul karena perbuatan pidana yang dilakukan terdakwa dan tidak mengenai kerugian-kerugian yang lain.

Misalnya : dalam tindak pidana kelapaan Pasal 360 KUHAP, kemudian saksi korban menggugat tentang ganti kerugian sebagai akibat

Dalam perkembangannya, korupsi di Indonesia dari tahun ke tahun semakin meningkat, baik dari aspek kuantitas atau jumlah kerugian keuangan negara maupun kualitas yang dilakukan secara canggih dan sistematis, bahkan telah menembus lintas batas negara. Oleh karena itu, penanganan korupsi, khususnya dalam rangka memaksimalkan pengembalian kerugian negara perlu pendekatan yang bersifat integral, di samping melalui sarana penal, nonpenal, serta melalui kerja sama internasional. Terkait dengan kerugian negara yang ditimbulkan oleh suatu tindak pidana korupsi, undang-undang antikorupsi telah menyetengahkan konsep pengembalian kerugian keuangan negara. Konsep tersebut diharapkan mampu mengembalikan kerugian negara di samping pelaku tindak pidana korupsi dikenai sanksi pidana.¹²

Konsep pengembalian uang negara tersebut terdapat dalam pidana tambahan yaitu berupa uang pengganti dengan jumlah sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Prakteknya, uang pengganti itu sulit dikembalikan. Sebagaimana dilansir banyak media, uang pengganti perkara korupsi yang ditangani Kejaksaan yang sudah berkekuatan hukum tetap berdasarkan putusan pengadilan sepanjang 2007 sampai bulan Juni 2008 sebesar Rp 106,7 miliar dan USD 18 juta. Dari jumlah itu, baru Rp 2,081 miliar yang disetorkan ke kas negara, departemen, dan BUMN, selebihnya USD 18 juta dan Rp 104,619 miliar yang seharusnya milik negara belum dikembalikan oleh terpidana, mereka lebih memilih diganti

¹² http://antikorupsi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12271

dengan hukuman pidana. Fakta tersebut mengindikasikan bahwa dalam tindak pidana korupsi, para koruptor lebih memilih tidak mengembalikan hasil korupsinya dengan risiko dipenjara sekalipun.¹³

Selain melalui jalur pidana, pengembalian keuangan negara juga dilakukan melalui jalur perdata. Jalur perdata ini ditempuh bila upaya pidana sudah tidak dimungkinkan. Artinya, perampasan dan uang pengganti tidak berhasil dilakukan karena dihadapkan pada kondisi hukum tertentu. Satu-satunya alternatif ialah dilakukan melalui gugatan perdata. Dengan demikian, jalur perdata bersifat fakultatif dan merupakan komplemen dari hukum pidana. Undang-undang antikorupsi tidak mewajibkan gugatan perdata. Tidak adanya kewajiban itu memberikan peluang kepada Jaksa Pengacara Negara untuk melakukan atau tidak melakukan gugatan perdata pengembalian keuangan negara. Buktinya, selama ini gugatan perdata pengembalian keuangan negara tidak banyak dilakukan.¹⁴

Dua kasus menonjol yang pernah dilakukan melalui instrumen gugatan perdata ialah gugatan terhadap Yayasan Supersemar yang melibatkan mantan Presiden Soeharto. Dalam kasus tersebut, Soeharto digugat membayar ganti rugi materiil sebesar USD 400 juta dan Rp 185,9 miliar, juga mengganti kerugian imateriil Rp 10 triliun. Pada saat kasus itu memasuki tahap akhir, tepatnya 27 Januari 2008, Soeharto meninggal dunia sehingga secara hukum posisinya tergantikan oleh ahli waris keenam anak Soeharto. Setelah memakan

menyatakan Soeharto tidak terbukti merugikan keuangan negara secara melawan hukum. Kasus gugatan kedua ditujukan kepada PT Goro Batara Sakti (GBS) yang melibatkan Tommy Soeharto sebagai tergugat, dengan total nilai gugatan Rp 550,7 miliar, yang diajukan Perum Bulog. Atas gugatan itu, Tommy Soeharto mengajukan gugatan balik terhadap Perum Bulog dengan meminta ganti rugi secara keseluruhan Rp 10 triliun. Gugatan terhadap Tommy akhirnya kandas juga, ditolak pengadilan. Sebaliknya, justru Perum Bulog dihukum membayar ganti rugi materiil Rp 5 miliar. Kegagalan gugatan perdata terhadap dua kasus di atas sebenarnya sudah diduga sejak awal. Bukan saja karena kasus itu sarat muatan politik, tapi juga karena alasan yuridis. Secara prosedural, kegagalan tersebut disebabkan gugatan perdata bersifat menunggu. Yaitu diajukan setelah proses pidana tidak mungkin lagi dilakukan. Akibatnya, sejak awal gugatan perdata telah kehilangan momentum atau kesempatan yang tepat untuk menarik aset koruptor. Selain itu, kesulitan yang lebih serius dihadapi Jaksa Pengacara Negara terkait dengan persyaratan prosedural pengajuan gugatan perdata. Hal ini disebabkan gugatan perdata diajukan setelah dalam proses pidana dinyatakan tidak cukup bukti, bahkan diputus bebas. Logika hukumnya, bagaimana mungkin dapat berhasil menuntut pengembalian keuangan negara terhadap perkara yang telah dinyatakan tidak cukup unsur bukti atau terhadap perkara yang telah diputus bebas. Dengan demikian, gugatan perdata pengembalian keuangan negara semakin rumit.¹⁵

Kenyataan di atas menuntut perlunya pengaturan pengembalian keuangan negara melalui instrumen gugatan perdata secara khusus. Konsekuensinya, gugatan perdata tidak dapat hanya disandarkan pada ketentuan yang diatur dalam Hukum Acara Perdata yang sekarang berlaku (HIR), yang ternyata tidak mampu memenuhi kebutuhan pemberantasan korupsi. Gugatan perdata perlu ditempatkan sebagai upaya hukum yang utama di samping upaya secara pidana, bukan sekadar bersifat fakultatif atau komplemen dari hukum pidana, sebagaimana ketentuan undang-undang antikorupsi. Oleh karena itu, diperlukan konsep pengembalian keuangan negara yang progresif. Misalnya, dengan mengharmonisasikan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNCAC 2003) yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia. Harmonisasi ini diperlukan dalam kaitannya dengan pengembalian keuangan negara melalui gugatan perdata yang di dalam undang-undang antikorupsi belum disertai dengan pembalikan beban pembuktian sebagaimana model *civil forfeiture* di negara-negara lain.¹⁶

Terlebih Indonesia telah ikut serta dalam program inisiatif StAR (*Stolen Asset Recovery*) untuk mencari dukungan dan bantuan dalam mengatasi hambatan-hambatan pengembalian aset hasil tindak kejahatan korupsi yang diparkir di luar negeri. Dengan demikian, model *civil forfeiture* menjadi signifikan untuk pengembalian hasil korupsi di Indonesia. Bukan saja karena *civil forfeiture* menggunakan pembalikan beban pembuktian, tetapi juga karena *civil forfeiture* dapat melibatkan masyarakat sipil dalam upaya pengembalian aset.

hubungan aset dengan tindak pidana. Selain itu, *civil forfeiture* juga merupakan gugatan terhadap aset, bukan tersangka atau terdakwa, sehingga aset negara dapat diselamatkan meski tersangka telah melarikan diri atau meninggal dunia. Jadi, cara apa pun yang dapat dibenarkan menurut hukum harus diupayakan seoptimal mungkin. Prinsipnya, hak negara harus kembali ke negara demi kesejahteraan rakyat.¹⁷

B. Bentuk-bentuk Pengembalian Uang Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi

Salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi ialah adanya kerugian keuangan negara. Terhadap kerugian keuangan negara ini membuat undang-undang korupsi, baik yang lama yaitu Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 maupun yang baru yaitu Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, menetapkan kebijakan bahwa kerugian keuangan negara itu harus dikembalikan atau diganti oleh pelaku korupsi. Menurut undang-undang korupsi tersebut, pengembalian kerugian keuangan negara dapat dilakukan melalui dua instrumen hukum, yaitu instrumen pidana dan instrumen perdata. Instrumen pidana dilakukan oleh penyidik dengan menyita harta benda milik pelaku dan selanjutnya oleh penuntut umum dituntut agar dirampas oleh negara. Instrumen perdata dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) atau instansi yang dirugikan terhadap pelaku korupsi (tersangka,

Instrumen pidana lebih lazim dilakukan karena proses hukumnya lebih sederhana dan mudah.¹⁸

Penggunaan instrumen perdata dalam perkara korupsi, menimbulkan kasus perdata yang sepenuhnya tunduk kepada ketentuan hukum perdata yang berlaku, baik materiil maupun formil. Undang-undang yang korupsi yang lama yaitu Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971, tidak menyatakan digunakannya instrumen perdata untuk mengembalikan kerugian keuangan negara. Tetapi dalam praktek instrumen perdata ini digunakan oleh Jaksa, berkaitan dengan adanya hukuman tambahan yaitu pembayaran uang pengganti terhadap terpidana vide Pasal 34 (C) Undang-undang tersebut. Dalam hal ini Jaksa Pengacara Negara (selanjutnya disingkat JPN) melakukan gugatan perdata terhadap terpidana, agar membayar uang pengganti sebagaimana ditetapkan oleh hakim pidana yang memutus perkara korupsi yang bersangkutan. Undang-undang korupsi yang berlaku saat ini, yaitu Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 dengan tegas menyatakan penggunaan instrumen perdata, sebagaimana diatur dalam Pasal 32, 33, 34, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Pasal 38 C Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001.¹⁹

¹⁸ http://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=24&idsu=16&id=1413, diakses pada tanggal, 25 November 2009, Jam 09:44 WIB.

¹⁹ *Ibid.*

Pengajuan gugatan perdata dinilai seperti senjata yang sangat ampuh untuk langsung menyerang para pelaku tindak pidana korupsi dalam upaya pengembalian aset-aset hasil tindak pidana korupsi. Menurut Goerge Kegoro, Sekretaris *Law Society* Kenya, upaya melalui jalur gugatan perdata memang dapat memberikan hasil yang signifikan dalam pengembalian aset.²⁰

Kasus perdata yang timbul berhubungan dengan penggunaan instrumen perdata adalah sebagai berikut:

- a. Bila penyidik menangani kasus yang secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, tetapi tidak terdapat cukup bukti untuk membuktikan unsur-unsur pidana korupsi, maka penyidik menghentikan penyidikan yang dilakukan. Dalam hal ini penyidik menyerahkan berkas perkara hasil penyidikannya kepada Jaksa Pengacara Negara atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perdata terhadap mantan tersangka yang telah merugikan keuangan negara tersebut Pasal 32 ayat 1 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999.
- b. Hakim dapat menjatuhkan putusan bebas dalam perkara korupsi, meskipun secara nyata telah ada kerugian negara, karena unsur-unsur pidana korupsi tidak terpenuhi. Dalam hal ini penuntut umum (PU) menyerahkan putusan hakim kepada Jaksa Pengacara Negara atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perdata terhadap bekas terdakwa yang telah merugikan keuangan negara Pasal 32 ayat 2 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999.

²⁰ Daryaning M. Noyan, *Revisi Undang-Undang Hukum Acara Pidana*

- c. 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 Jaksa Pengacara Negara atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli waris tersangka Pasal 33 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999.
- d. Bila 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 Jaksa Pengacara Negara atau kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli waris terdakwa Pasal 34 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999.
- e. Ada kemungkinan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana korupsi yang belum dikenakan perampasan, (sedangkan di 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 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001. Dalam kasus ini instansi yang dirugikan dapat memberi kuasa kepada Jaksa Pengacara Negara atau kuasa hukumnya untuk mewakilinya.²¹

Proses perdata:

1. Sebagaimana disinggung di atas, bahwa upaya pengembalian kerugian keuangan negara menggunakan instrumen perdata, sepenuhnya tunduk pada disiplin hukum perdata materiil maupun formil, meskipun berkaitan dengan tindak pidana korupsi.
2. Berbeda dengan proses pidana yang menggunakan sistem pembuktian materiil, maka proses perdata menganut sistem pembuktian formil yang dalam prakteknya bisa lebih sulit dari pada 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 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999
3. Dalam proses perdata beban pembuktian merupakan kewajiban penggugat, demikian halnya untuk kasus-kasus tersebut huruf a-e di atas, beban pembuktian ada pada JPN atau instansi yang dirugikan sebagai penggugat. Dalam hubungan ini penggugat berkewajiban 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.

4. Untuk melaksanakan gugatan perdata tersebut sungguh tidak gampang. Persoalan yang menghadang dalam praktek dapat dicontohkan seperti di bawah ini.

a. Dalam Pasal 32, 33 dan 34 Undang-undang Nomor 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. 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 karenanya 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; mungkin yang dimaksud instansi seperti BPKP atau BPK.

b. Penggugat (JPN atau instansi yang dirugikan) harus dapat membuktikan bahwa tergugat (tersangka, terdakwa, atau terpidana) telah merugikan

keuangan negara dengan melakukan perbuatan tanpa hak (*onrechtmatig*

daad, factum illicitum). Beban ini sungguh tidak ringan, tetapi penggugat harus berhasil untuk bisa menuntut ganti rugi.

- c. Kalau harta kekayaan tergugat (tersangka, terdakwa atau terpidana) pernah disita, hal ini akan memudahkan penggugat (JPN atau instansi yang dirugikan) untuk melacaknya kembali dan kemudian dapat dimohonkan oleh penggugat agar hakim melakukan sita jaminan (*conservatoir beslag*). Tetapi bila harta kekayaan tergugat belum (tidak pernah disita), maka akan sulit bagi penggugat untuk melacaknya; kemungkinan besar hasil korupsi telah diamankan dengan di atas namakan orang lain.
- d. Pasal 38 C Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 menyatakan bahwa terhadap "harta benda milik terpidana yang diduga atau patut diduga berasal dari tindak pidana korupsi yang belum dikenakan perampasan untuk negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 B ayat 2, maka negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana atau ahli warisnya". Dengan bekal "dugaan atau patut diduga" saja penggugat (JPN atau instansi yang dirugikan) pasti akan gagal menggugat harta benda tergugat (terpidana). Penggugat harus bisa membuktikan secara hukum bahwa harta benda tergugat berasal dari tindak pidana korupsi; "dugaan atau patut diduga" sama sekali tidak mempunyai kekuatan hukum dalam proses perdata.

- e. Proses perkara perdata dalam prakteknya berlangsung dengan memakan

waktu panjang, bahkan bisa berbulan-bulan. Tidak ada jaminan perdata

perdata yang berkaitan dengan perkara korupsi akan memperoleh prioritas. Di samping itu, sebagaimana pengamatan umum bahwa putusan hakim perdata sulit diduga (*unpredictable*).²²

Dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pengembalian kerugian keuangan negara antara lain diatur dalam Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 34 serta Pasal 38 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999. Ketentuan-ketentuan tersebut memberikan dasar hukum bagi negara yang direpresentasikan oleh Jaksa Pengacara Negara atau pihak instansi yang dirugikan untuk melakukan gugatan perdata terhadap pelaku tindak pidana korupsi dan atau ahli warisnya. Penggunaan instrumen perdata dalam pengembalian kerugian keuangan negara mengakibatkan prosedur pengembalian aset sepenuhnya tunduk kepada ketentuan hukum perdata yang berlaku, baik materilil maupun formil.²³

Kalau kita simak penjelasan umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, maka pembuat undang-undang berikrar akan memberantas korupsi dengan “cara luar biasa” dan dengan “cara yang khusus”, karena korupsi di Indonesia terjadi secara sistematik dan meluas serta telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat luas. “Cara luar biasa” dan “cara yang khusus” yang dimaksud adalah pembuktian terbalik yang dibebankan kepada terdakwa, alat bukti

elektronik tindak pidana korupsi dimusnahkan

korporasi sebagai subyek tindak pidana korupsi, ancaman pidana minimum, pidana penjara bagi terpidana yang tidak dapat membayar uang pengganti, perluasan pengertian pegawai negeri, gugatan perdata untuk mengembalikan kerugian keuangan negara dan sebagainya. Kalau kita perhatikan uraian mengenai hambatan-hambatan yang diperkirakan dapat timbul dalam penggunaan instrumen perdata untuk mengembalikan kerugian keuangan negara, maka gugatan perdata terhadap tersangka, terdakwa atau terpidana yang dimaksud oleh Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 merupakan upaya standard bahkan konvensional dan sama sekali bukan “cara luar biasa” atau “cara yang khusus”. Mengingat proses perdata yang tidak mudah, maka dapat diperkirakan bahwa upaya pengembalian kerugian keuangan negara sulit memperoleh keberhasilan. Kalau ketidak berhasilan ini sering terjadi, maka akan menimbulkan penilaian yang keliru, khususnya terhadap Jaksa Pengacara Negara karena dianggap gagal melaksanakan perintah undang-undang.²⁴

Dengan instrumen hukum perdata yang standar atau konvensional sebagaimana yang disediakan oleh Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, upaya mengembalikan kerugian keuangan negara tidak akan efektif, karena banyak hambatan yang menghadang. Untuk *extra ordinary crime* seperti korupsi, perlu instrumen yang juga *extra ordinary*, agar pengembalian kerugian keuangan negara bisa efektif,

²⁴ <https://www.scribd.com/document/248168142/248168142>, diakses pada

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*). Pembuat Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 rupanya tidak memahami asas-asas dan praktek litigasi perkara perdata, sehingga berasumsi bahwa pengembalian kerugian keuangan negara dengan menggunakan instrumen perdata bisa efektif.²⁵ Sehingga pengembalian aset merupakan '*missing link*' dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia. Rumusan dan implementasi yang efektif tentang pengembalian aset hasil korupsi memiliki makna ganda bagi pemberantasan kejahatan korupsi di Indonesia. Pertama, implementasi yang efektif ketentuan tentang pengembalian aset tersebut akan membantu negara dalam upaya menanggulangi dampak buruk kejahatan korupsi. Kedua adanya legislasi yang memuat klausul tentang pengembalian aset hasil kejahatan korupsi merupakan pesan jelas bagi para pelaku korupsi, bahwa tidak ada lagi tempat untuk menyembunyikan harta kekayaan hasil kejahatan korupsi, baik kekayaan Indonesia yang dilarikan ke luar negeri maupun harta kekayaan luar negeri yang ada di Indonesia²⁶

²⁵ *Ibid.*

²⁶ <http://www.korupsi.go.id/unit/korupsi>