



**PENERAPAN PERAMPASAN ASET DI INDONESIA
SEBAGAI UPAYA PEMULIHAN KERUGIAN NEGARA
DALAM PERSPEKTIF KEUANGAN NEGARA**

Sukarno

Direktorat Sistem Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Perbendaharaan

Alamat Korespondensi: ano.313@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Pertama
21 Juni 2018

Dinyatakan Diterima
21 Desember 2018

KATA KUNCI:
Perampasan Aset, Pidana Korupsi,
Kerugian Negara

KLASIFIKASI JEL: H50, K14, K42

ABSTRACT

The growth of corruption in Indonesia, is not an ordinary crime, but extraordinary crime, considering its complexity and negative effects. In its eradication takes effort in extraordinary measure. The problem in eradicating corruption is the number of procedures that must be passed and length of time required to prove criminal act of corruption that makes it difficult for return of state assets that have been stolen. This research discusses how the application of asset forfeiture in UNCAC 2003 as an alternative application of criminal law to fight against corruption as an effort to restore the state losses. This research uses normative juridical approach and qualitative descriptive analysis. This research aims to describe state losses, differences of asset forfeiture and criminal law, and how asset forfeiture applied in Indonesia to recovery of state losses. The results of this research conclude that asset forfeiture is one of instruments can be applied in Indonesia in order to return the stolen state money, as the concept of state finances in the recovery of state losses other than administrative, civil, or criminal sanctions. This research recommend that asset deprivation may be liable to criminal offender in circumstances where its not possible to use criminal forfeiture.

ABSTRAK

Perkembangan tindak pidana korupsi di Indonesia, dapat dikatakan tidak lagi merupakan kejahatan biasa, akan tetapi sudah merupakan kejahatan yang sangat luar biasa, mengingat kompleksitas serta efek negatifnya. Untuk itu dalam pemberantasannya diperlukan upaya dengan cara-cara yang luar biasa juga. Permasalahan dalam pemberantasan korupsi adalah banyaknya prosedur yang harus dilalui dan lamanya waktu yang diperlukan dalam membuktikan tindak pidana korupsi sehingga terkadang menyulitkan pengembalian aset negara yang telah dicuri. Penelitian ini membahas bagaimana penerapan perampasan aset berdasarkan ketentuan *United Nations Covenant Against Corruption* (UNCAC) tahun 2003 sebagai alternatif selain penerapan hukum pidana untuk melawan korupsi sebagai upaya pemulihan kerugian negara. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dan analisis deskriptif kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan kerugian negara, perbedaan penerapan perampasan aset dan hukum pidana, dan bagaimana perampasan aset diterapkan di Indonesia dalam proses pemulihan kerugian negara. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa perampasan aset merupakan salah satu instrumen yang dapat diterapkan di Indonesia dalam rangka mengembalikan uang negara yang telah dicuri, sebagaimana konsep keuangan negara dalam pemulihan kerugian negara selain adanya sanksi administratif, perdata, ataupun pidana. Rekomendasi atas hasil penelitian ini bahwa perampasan aset ini dapat dikenakan kepada seorang pelaku kejahatan dalam keadaan yang tidak memungkinkan untuk menggunakan jalur pidana.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Langkah penindakan dan penguasaan hukuman kepada para pelaku kejahatan terus berevolusi seiring dengan perkembangan metode kejahatan itu sendiri khususnya kejahatan finansial secara ilegal termasuk tindak pidana korupsi. Saat ini tindakan pemidanaan untuk menangkap para pelaku kejahatan agar mendapatkan efek jera melalui penguasaan hukuman kurungan atau penjara berangsur-angsur mulai menemui kegagalan demi kegagalan sehingga dipandang tidak terlalu efektif untuk diterapkan. Hal ini memunculkan pergeseran metode dalam upaya menanggulangi tindak kejahatan finansial yang semula diarahkan untuk mengejar pelaku tindak kejahatan menjadi melakukan pengejaran terhadap aset atau keuntungan ilegal dari kejahatan itu sendiri.

Hal ini menjadi salah satu kaidah yang diatur kemudian diformalkan dalam ketentuan *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) tahun 2003. Pasal 54 ayat (1) huruf c UNCAC yang mengharuskan semua Negara Pihak untuk mempertimbangkan mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu sehingga perampasan aset hasil korupsi dimungkinkan tanpa proses pidana dalam kasus-kasus di mana pelanggar tidak dapat dituntut dengan alasan kematian, pelarian atau tidak ditemukan atau dalam kasus-kasus yang lainnya. Perampasan aset merupakan strategi untuk melakukan pemulihan atas kerugian yang diderita oleh negara akibat gratifikasi, penyalahgunaan dana publik, dan korupsi. Indonesia, sebagai salah satu negara pihak dalam UNCAC sebagaimana yang diformalkan dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003, diwajibkan mengambil langkah-langkah untuk melaksanakan ketentuan dalam konvensi tersebut dengan tetap mempertimbangkan kedaulatan nasional (Saputra, 2017).¹

Upaya mengambil kembali aset hasil tindak pidana, pada umumnya hanya dapat dilaksanakan jika pelaku kejahatan baik sebagai tersangka atau terdakwa yang oleh pengadilan telah dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan suatu tindak pidana. Mekanisme ini sering kali sulit diterapkan misalnya karena tidak ditemukan pelaku, pelaku meninggal atau adanya

halangan lain yang mengakibatkan pelaku kejahatan tidak bisa menjalani pemeriksaan di sidang pengadilan atau karena tidak ditemukannya bukti yang cukup untuk mengajukan tuntutan ke pengadilan. Sehingga diperlukan Undang-undang yang memungkinkan dilakukannya perampasan aset tanpa pemidanaan atau yang dikenal dengan istilah *Non Conviction Based (NCB) Forfeiture* (Husein, 2009).²

Terkait ketentuan perampasan aset tanpa tuntutan pidana, Indonesia telah menyusun usulan produk hukum berupa Rancangan Undang-undang (RUU) Perampasan Aset ke DPR sejak tahun 2012 melalui pembuatan Naskah Akademis. Secara umum, materi muatan RUU Perampasan Aset dianggap sangat revolusioner dalam proses penegakan hukum atas aset perolehan dari hasil kejahatan. Hal ini setidaknya dapat dilihat dari 3 (tiga) perubahan paradigma dalam penegakan hukum pidana. Yakni pertama, pihak yang didakwa dalam suatu tindak pidana, tidak saja subjek hukum sebagai pelaku kejahatan, melainkan aset yang diperoleh dari kejahatan. Kedua, mekanisme peradilan terhadap tindak pidana yang digunakan adalah mekanisme peradilan perdata. Ketiga, terhadap putusan pengadilan tidak dikenakan sanksi pidana sebagaimana yang dikenakan terhadap pelaku kejahatan lainnya (Saputra, 2017).³

Melalui RUU Perampasan Aset yang sudah digagas oleh pemerintah, diharapkan upaya pemulihan aset hasil kejahatan khususnya tindak pidana korupsi dapat dilaksanakan dengan lebih efektif. Namun dalam penerapan Perampasan Aset dengan adanya pergeseran nilai kebenaran materil tentang kesalahan dalam hukum pidana menjadi sebatas kebutuhan akan kebenaran formil atas asal-usul harta kekayaan, maka pemerintah harus menegaskan bahwa mekanisme yang digunakan sama sekali tidak membuktikan kesalahan seseorang, melainkan hanya membuktikan bahwa suatu aset merupakan hasil kejahatan (Saputra, 2017).⁴

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, dapat dirumuskan beberapa pokok masalah yang akan diteliti sebagai berikut.

1. Bagaimanakah pelaksanaan perampasan aset berdasarkan *Non-Conviction Based (NCB) Asset Forfeiture* dalam pemulihan kerugian negara?

¹ Refki Saputra, "Tantangan Penerapan Prampasan Aset Tanpa Tuntutan Pidana (*Non-Conviction Based Asset Forfeiture*) dalam RUU Perampasan Aset di Indonesia", diakses dari <https://acch.kpk.go.id/id/artikel/riset-publik/tantangan-penerapan-perampasan-aset-tanpa-tuntutan-pidana-non-conviction-based-asset-forfeiture-dalam-ruu-perampasan-aset-di-indonesia>, pada tanggal 4 April 2018 pukul 19.30 WIB.

² Yunus Husein, "StAR Initiative dan Peran PPAK dalam Asset Recovery", Disampaikan pada Diskusi Implementasi *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative* Dalam Pembahasan Tindak Pidana Korupsi yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN), Jakarta, 28 Januari 2009, hal. 16

³ Refki Saputra, *Loc.Cit.*

⁴ *Ibid.*

2. Bagaimana upaya pemulihan kerugian negara dalam pengelolaan keuangan negara?

1.3. Tujuan Penelitian

Secara umum, tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengkaji pelaksanaan hukum publik, khususnya terhadap penerapan perampasan aset berdasarkan *Non-Conviction Based (NCB) Asset Forfeiture* atas tindak pidana korupsi, sehingga diharapkan dapat memperlihatkan kerangka hukum terkait dengan penyelenggaraan suatu sistem perampasan aset hasil korupsi yang ditujukan untuk melakukan pemulihan kerugian negara yang berdampak pada kepentingan publik itu sendiri.

Secara teoritis, selain untuk memperjelas kajian pembedangan hukum publik dalam konteks penerapan *non-conviction based asset forfeiture*, penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah pemikiran hukum dan/atau bahkan mengembangkan sistem hukum nasional itu sendiri agar dapat mengakomodasi keberadaan sistem perampasan aset hasil korupsi untuk kepentingan bangsa dan negara di masa kini maupun masa mendatang.

Secara praktis, manfaat dari penelitian ini adalah untuk menjawab pokok permasalahan, namun dengan mengemukakan suatu formulasi tentang sejauh mana penerapan perampasan aset hasil korupsi dan konsekuensi hukumnya, maka sangat diharapkan penelitian ini akan dapat memberikan manfaat praktis yang lebih implementatif agar seluruh masyarakat baik yang berdisiplin ilmu hukum maupun non-hukum dapat mengetahui sejauh mana konsekuensi hukum terhadap penerapan perampasan aset hasil korupsi khususnya terhadap para pelaku yang telah melarikan diri ke luar negeri, meninggal dunia, maupun memiliki kekebalan diplomasi.

2. KERANGKA TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

2.1. Korupsi

Korupsi dalam bahasa latin disebut *Corruptio* – *corruptus*, dalam bahasa Belanda disebut *corruptie*, dalam bahasa Inggris disebut *corruption*, dan dalam bahasa Sansekerta yang tertuang dalam Naskah Kuno Negara Kertagama arti harfiah *corrupt* menunjukkan kepada perbuatan yang rusak, busuk, bejat, tidak jujur yang disangkutpautkan dengan keuangan. Hakekat korupsi menurut Word Bank adalah *"An abuse of public power for private Gains"*. Sedangkan menurut *Transparency International* definisi korupsi adalah *"corruption involves behavior on the part of officials in the public sector, wether politicians or civil servants, in which they improperly and unlawfully enrich themselves, or those close to them, by the*

misuse of the public power entrusted them" (Agustiartono, 2016).⁵

L Bayley menyatakan bahwa korupsi dikaitkan dengan penyuapan yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan sebagai akibat adanya pertimbangan mereka yang memegang jabatan bagi keuntungan pribadi. Lebih lanjut bagaimana korupsi terjadi dirumuskan sebagai berikut:

$$C = M + D - A$$

dimana C = *Corruption*; M = *Monopoly* (monopoli kekuasaan); D = *Discretionary Power* (Kebebasan memilih atau menentukan dari penjabat); dan A = *Accountability* (akuntabilitas).

Sehingga secara matematis timbulnya korupsi merupakan fungsi dari penjumlahan monopoli kekuasaan ditambah dengan kewenangan dikurangi akuntabilitas. Semakin besar M dan D akan memperbesar kemungkinan korupsi, sebaliknya bila A semakin besar maka kemungkinan korupsi akan semakin kecil (Husein, 2010).⁶

Dalam suatu kepustakaan tentang Pengelolaan Keuangan Negara seorang ahli menyatakan bahwa *"corruption is a mis-used of public fund"*. Dari pernyataan tersebut terdapat dua unsur yang dapat digunakan sebagai acuan dalam mendefinisikan korupsi. Pertama adalah adanya *public fund*; kedua adalah adanya suatu keadaan/akibat, yaitu *mis-used*. Dalam kaitan ini, yang dimaksud dengan *public fund* adalah anggaran negara bukan "dana masyarakat" sebagaimana berbagai phak mengartikannya. Hal ini terkait dengan kedalaman makna dan akibat yang diderita oleh negara sebagai penanggungjawab kepentingan rakyat. Sedangkan kata *"mis-used"* kemudian dapat diartikan secara harfiah dengan penggunaan "secara salah" yang kemudian dipertajam menjadi istilah *"abuse"* (Sujanto, 2015a).⁷

Menurut Herman F. Woltring dan Hiroyuki Shinkai, yang termasuk lingkup korupsi antara lain:

1. *Bribery, which refers to conventional bribery of and by public officials, in other words, corruption in a narrow sense;*

⁵ Ariawan Agustiartono, *Pemisahan Kewenangan dalam Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi*. Disampaikan pada Seminar Hukum Keuangan Negara dengan tema "Pemisahan Kewenangan Dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara dan Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi", Manokwari, 28 Januari 2016.

⁶ Husein, Yunus, *Tindak Pidana Korupsi*. Handout Perkuliahan, Tidak dipublikasikan, Universitas Indonesia.2010.

⁷ Siswo Sujanto, *Tinjauan Kerugian Negara dari Sudut Undang-undang Keuangan Negara dan Penyelesaian Kasus Korupsi*. Disampaikan pada Seminar Hukum Keuangan Negara dengan tema "Diskresi Keuangan dan Perspektif Hukum Keuangan Negara dan Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi", Jakarta, 23 Desember 2015.

2. *Abuse of office, which is a wider concept and includes nepotism, patronage, legislative and/or bureaucratic conflict of interest, the wrongful awarding of governmental contract, lying to the media, improper election campaign finance; and*
3. *Business corruption, which includes kick backs, fraud and embezzlement in the private sector*⁸.

Terlepas dari pengertian di atas, tetapi secara yuridis pengertian korupsi dan jenisnya telah dirumuskan di dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971. Dalam pengertian yuridis, pengertian korupsi tidak hanya terbatas kepada perbuatan yang memenuhi rumusan delik dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, tetapi meliputi juga perbuatan-perbuatan yang memenuhi rumusan delik, yang merugikan masyarakat atau orang perseorangan. Oleh karena itu, rumusannya dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. Kelompok delik yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, (sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).
2. Kelompok delik penyuapan, baik yang bersifat aktif (yang menyuap) maupun yang bersifat pasif (yang disuap) serta gratifikasi, (sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 11, Pasal 12 huruf a, b, c, dan d, serta Pasal 12B ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1991 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).
3. Kelompok delik penggelapan, (sebagaimana diatur dalam Pasal 8, Pasal 10 huruf a Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).
4. Kelompok delik pemerasan dalam jabatan (*knevelarij, extortion*). (sebagaimana diatur dalam Psal 12 huruf e dan huruf f Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).
5. Kelompok delik pemalsuan. (sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Noor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).
6. Kelompok delik yang berkaitan dengan pemborongan, leveransir dan rekanan. (sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan

ayat (2), Pasal 12 huruf g dan huruf i Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) (Agustiartono, 2016).⁹

Terdapat beberapa karekteristik khusus dalam tindak pidana korupsi antara lain:

1. *Extraordinary crime*. Disebut *extraordinary crime* karena bisa berdampak pada masyarakat hingga level terbawah.
2. *Victimless crime*. Kejahatan tanpa korban, hampir mirip seperti narkoba. Jadi dalam kejahatan seperti ini, si pelaku merupakan korban juga, sehingga agak susah ditindaklanjuti.
3. *Economically motivated crime*. Korupsi ini motivasinya murni ekonomi sehingga direncanakan, dan bisa jadi sangat mungkin terorganisir dan terkait dengan kejahatan lainnya.
4. Melibatkan dan memuaskan banyak pihak. Ini artinya saksi dalam tindak pidana korupsi bisa jadi sangat mungkin dia adalah pelaku juga, karena melibatkan banyak orang dan memuaskan semua pihak (*everybody is happy, jadi business as usual*). Hal ini menyebabkan kerumitan dari pembuktian korupsi.
5. Gerakan tutup mulut (*code of silent*). Biasanya karena semuanya puas, semua tutup mulut, sehingga ada upaya *whistle blower system* dalam pemberantasan korupsi.
6. Pelakunya adalah orang-orang yang profesional di bidangnya sehingga mereka menyembunyikan aset-asetnya, dan ada lintas yurisdiksi (Adiharsa, 2017).¹⁰

Perkembangan tindak pidana korupsi di Indonesia, baik dari sisi kuantitas maupun sisi kualitas dewasa ini dapat dikatakan bahwa korupsi tidak lagi merupakan kejahatan biasa (*ordinary crimes*), akan tetapi sudah merupakan kejahatan yang sangat luar biasa (*extraordinary crimes*) mengingat kompleksitas serta efek negatifnya. Untuk itu dalam pemberantasannya diperlukan upaya dengan cara-cara yang luar biasa juga (*extraordinary measure*). Diakuinya korupsi sebagai *transnational crime*, maka Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk memberantas korupsi bersama negara-negara di dunia, dibuktikan dengan meratifikasi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Korupsi (*United Nations Convention Against Corruption, UNCAC 2003*) melalui Undang-undang No. 7 tahun

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Arief Adiharsa, *Peran Ahli KN dalam Pemenuhan Unsur Tindak Pidana Korupsi*. Disampaikan pada *Fosus Group Discussion* dengan tema "Forum Koordinasi Keuangan Negara", Jakarta, 2 November 2017.

⁸ Ariawan Agustiartono. *Loc.Cit*.

2006 (*Peran KPK dalam Indonesia Anti-Corruption Forum*, 2016).¹¹

Masih terdapat beberapa hal yang perlu ditingkatkan dan menjadi perhatian dalam memberantas korupsi, yaitu:

1. *Political Will* yang rendah;
2. *Law Enforcement* masih bersifat diskriminasi (dilaksanakan tidak konsisten);
3. *Law Reform* – Undang-undang yang perlu dibuat : Undang-undang Perlindungan Saksi dan Pelapor dan Undang-undang Kebebasan Mendapatkan Informasi;
4. Koordinasi antara Kejaksaan dan Kepolisian;
5. Praktek Usaha – Pengusaha masih mau menyuap;
6. Pers yang tidak Independen;
7. Lemahnya *Civil Society*;
8. Kerjasama International (Ekstradisi);
9. Rendahnya tingkat gaji (penyelenggara negara) (Husein, 2010).¹²

2.2. *Non-Conviction Based (NCB) Asset Forfeiture: Perampasan Aset Tanpa Pemidanaan*

Secara umum terdapat dua jenis pendekatan hukum yang digunakan secara internasional terhadap hasil tindak pidana dan sarana yang digunakan yaitu Perampasan Aset tanpa Pemidanaan melalui jalur Perdata (*NCB asset forfeiture*) dan Hukum Pidana (*criminal forfeiture*). Perbedaan yang paling utama adalah pada *criminal forfeiture* menuntut adanya percobaan tindak pidana dan delik tindak pidana, di mana *NCB asset forfeiture* tidak memerlukannya. Beberapa prosedur yang berbeda antara kedua sistem tersebut diuraikan pada tabel berikut (Greenberg, 2010):¹³

Unsur Perbedaan	<i>Criminal Forfeiture</i>	<i>NCB Asset Forfeiture</i>
Tindakan (<i>action</i>)	Terhadap orang (<i>in personam</i>): bagian dari tindak pidana terhadap orang	Terhadap suatu benda (<i>in rem</i>): tindakan pengadilan dilakukan oleh pemerintah terhadap suatu benda.
Kapan	Pada saat	Dapat dilakukan

¹¹ *Peran KPK dalam Indonesia Anti-Corruption Forum*. (2016). diakses dari <https://acch.kpk.go.id/id/artikel/fokus/peran-kpk-dalam-indonesia-anti-corruption-forum>, pada tanggal 4 April 2018 pukul 19.00.

¹² Yunus Husein, *Loc.Cit*.

¹³ Theodore S. Greenberg, *et.al.* (2010). *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*. diakses dari <http://www.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/.../Stolen-Asset-Recovery>, diunduh 10 April 2010.

waktu pelaksanaan	terjadi kasus tindak pidana	sebelum, pada saat, atau setelah tindak pidana, maupun saat tidak terjadi tindak pidana terhadap seseorang.
Pembuktian tindak pidana	Memerlukan pembuktian tindak pidana. Harus dibuktikan terjadi tindak pidana “antara keterangan saksi” dan “tindak pidana yang terjadi”	Tidak memerlukan pembuktian tindak pidana. Tindak pidana dibuktikan dengan “keseimbangan probabilitas” standar pembuktian.
Hubungan antara pengadilan dan tindak pidana	Berdasarkan obyek dan berdasarkan nilai dalam masyarakat	Berdasarkan obyek
Aspek atau subyek hukum	Kepentingan penguasa atau pemilik terhadap properti	Properti itu sendiri, meskipun berada pada pemilik yang tidak bersalah
Yurisdiksi atau wilayah hukum	Hukum privat dan hukum publik	Hukum privat dan hukum publik

NCB asset forfeiture memastikan bahwa keuntungan dari penggunaan properti secara melawan hukum tidak lagi berada pada pelaku tindak pidana dan modal yang dibutuhkan untuk tindak pidana selanjutnya dipindahkan, untuk mencegah dampak negatif yang lebih jauh dalam masyarakat. Dalam kasus tindak pidana, seperti *fraud* atau korupsi, *NCB asset forfeiture* memperbolehkan negara untuk berpihak kepada korban, untuk menyita keuntungan dari pelaku, dan memastikan bahwa uang tersebut dikembalikan kepada korban. Selanjutnya, dimana organisasi kriminal telah terorganisir secara rapi dalam melakukan tindak pidana, *NCB asset forfeiture* dapat secara efektif menangkap “darah (*lifeblood*)” dari organisasi, yaitu uang hasil kejahatan mereka (Simser, 2008).¹⁴

Keunikan *NCB asset forfeiture* terhadap tindak pidana, adalah tidak diperlukannya:

1. proses sidang di pengadilan untuk tindak pidana sebelum eksekusi dilakukan;
2. pelaku divonis bersalah dan di penjara; dan

¹⁴ Jeffrey Simser, *Perspectives on civil forfeiture*, Accepted for publication, *University of Hong Kong*, 2008.

3. Insitusi atau dimulainya proses tindak pidana tidak dapat dijadikan dasar untuk proses ini (Gilford, 2006).¹⁵

NCB asset forfeiture, tidak melakukan langkah seperti *criminal forfeiture* atas suatu tindak pidana misalnya melakukan identifikasi, penyidikan, penahanan, penuntutan, penjatuhan vonis, pembayaran denda, kurungan atau penjara bagi terdakwa. Di sisi lain *NCB asset forfeiture* melakukan perubahan atas kebijakan untuk memastikan bahwa aset yang disalahgunakan atau hasil tindak pidana akan disita, karena negara memiliki kepentingan untuk memastikan bahwa korban mendapatkan kompensasi secara efektif. Menurut perampasan *in rem* difokuskan untuk tujuan ini, dengan memusatkan pada aset yang secara spesifik dilacak, sebagai hasil tindak pidana atau digunakan dalam proses tindak pidana. (Simser, 2008).¹⁶

2.3. Perampasan Aset Berdasarkan *Non-Conviction Based (NCB) Asset Forfeiture* Dalam Pemulihan Kerugian Negara

Dalam tindak pidana korupsi, hasil kejahatan yang merupakan kerugian negara harus segera dipulihkan karena terkait dengan perekonomian seperti kebutuhan pembangunan infrastruktur dan hak dari warga negara untuk mendapatkan layanan dari pemerintah, maka mekanisme perdata dianggap sangat relevan. Mengingat, hukum perdata tidak bertujuan untuk menghukum, melainkan dirancang untuk dua hal. Pertama, *status quo ante* yaitu untuk mengembalikan posisi dari pihak yang dirugikan. Kedua, untuk mengkompensasi pihak yang dirugikan akibat kerusakan yang dideritanya. Oleh karena itu, mekanisme *NCB Asset Forfeiture* atau perampasan *in rem* dalam memerangi kejahatan financial (*financial crime*) sudah tidak bisa ditawarkan lagi. Hal ini sangat beralasan mengingat prinsip utama dari perampasan pidana yang harus terlebih dahulu mensyaratkan pembuktian kesalahan dari pelaku untuk dapat merampas asetnya (Saputra, 2017).¹⁷

NCB asset forfeiture dapat berguna dalam berbagai konteks, terutama saat tidak memungkinkan hukum pidana diterapkan, misalnya dalam kondisi sebagai berikut:

1. Pelaku melarikan diri. Hukum pidana tidak dapat diterapkan jika pelaku melarikan diri;
2. Pelaku telah meninggal atau meninggal pada saat dilakukan proses hukum. Kematian pelaku dapat mengakhiri proses pidana;
3. Pelaku memiliki kekebalan (imunitas) terhadap proses pidana;

4. Pelaku sangat berkuasa sehingga proses investigasi atau penahanan sangat tidak mungkin dilakukan;

5. Pelaku tidak diketahui dan aset berhasil ditemukan (misalnya aset ditemukan di tangan kurir yang tidak turut melakukan tindak pidana). Hal ini membuat proses pengadilan tindak pidana terhadap pelaku menjadi tidak pasti atau bahkan tidak mungkin dilakukan;

6. Aset berada di tangan pihak ketiga yang tidak dapat dituntut dengan hukum pidana atau tidak mengetahui fakta aset tersebut merupakan hasil tindak pidana. Jika hukum pidana tidak dapat menyentuh aset dari pihak ketiga tersebut, maka *NCB asset forfeiture* dapat melakukan tindakan terhadap aset tersebut tanpa perlawanan dari pihak ketiga;

7. Tidak terdapat bukti yang mencukupi untuk melimpahkan tindak pidana ke pengadilan atau tindak pidana yang terjadi tidak dapat dibuktikan. Dalam hal ini *NCB asset forfeiture* dapat dilakukan karena tindakan hukum dilakukan terhadap aset hasil kejahatan, bukan terhadap orang;

8. Pelaku telah dinyatakan tidak bersalah melakukan tindak pidana karena bukti yang tidak cukup atau kurangnya pembuktian yang dapat dilakukan. Di dalam *NCB asset forfeiture* dapat dilakukan tindakan hukum karena standar pembuktian yang lebih rendah daripada standar pada hukum pidana;

9. Tidak memerlukan persidangan yang menghadirkan pelaku tindak pidana. Dalam *NCB asset forfeiture* yang merupakan peradilan umum, prosedur putusan hakim terhadap aset yang telah dicuri, dilakukan tepat waktu dan menghemat biaya (Greenberg, 2010).¹⁸

Model perampasan *in rem* di Indonesia telah diterapkan dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Namun dalam pelaksanaan pemberantasan tindak pidana korupsi penuntut umum masih diharuskan untuk melakukan pembuktian atas terjadinya kerugian negara. Sementara itu penerapan strategi *follow the money* dalam pemberantasan tindak pidana pencucian uang masih kurang memuaskan karena pada dasarnya masih dilakukan setelah putusan pengadilan dijatuhkan (*post-conviction forfeiture*). Pembuktian terbalik yang diterapkan dalam penyelesaian perkara tindak pidana pencucian uang merupakan pelengkap dari pembuktian kesalahan seseorang untuk dapat dihukum melakukan tindak pidana pencucian uang namun tidak serta merta dapat diterapkan untuk

¹⁵ Paula Gilford, *Forfeiting the proceeds of corruption, A seminar on Asset Forfeiture and Money Laundering for Member States of the Organization of American States*, 2-5 Mei 2006.

¹⁶ Jeffrey Simser. *Loc.Cit.*

¹⁷ Refki Saputra, *Loc.Cit.*

¹⁸ Theodore S. Greenberg, *et.al. Loc.Cit.*

merampas aset milik terdakwa yang diduga diperoleh dari tindak pidana.

Penekanan dari penerapan perampasan *in rem* adalah untuk membuktikan adanya korelasi antara aset dengan tindak pidana yang dilakukan tanpa harus membuktikan kaitan antara aset dengan pelaku tindak pidana. Hal ini menimbulkan konsekuensi bahwa bukti formil tentang asal-usul aset atau harta kekayaan merupakan prioritas utama bukan lagi kesalahan seseorang. Sehingga pengadilan dapat memutuskan suatu aset “tercemar” atau merupakan hasil dari tindak pidana dan dapat dirampas oleh negara sepanjang tidak ada pihak yang membuktikan sebaliknya.

Namun penting untuk diingat, bahwasanya perampasan *in rem* ini bukan hendak menggantikan proses peradilan pidana terhadap pelaku kejahatan. Sebagaimana dinyatakan oleh Refki Saputra bahwa:

“Walaupun perampasan *in rem* dianggap lebih efektif, namun tidak direkomendasikan sekiranya penegak hukum cukup mampu menuntut pelaku secara pidana. Mengingat, untuk menanggulangi kejahatan, tetap harus menggunakan sanksi hukum pidana dan juga dengan perampasan aset hasil kejahatan. Artinya, model perampasan *in rem* ini tidak dapat memotong (*bypass*) semua proses hukum pidana yang seharusnya dapat dikenakan kepada seorang pelaku kejahatan. Kecuali apabila keadaan-keadaan yang tidak memungkinkan untuk menggunakan jalur pidana, maka baru perampasan *in rem* bisa digunakan. Akan lebih baik juga apabila pendekatan perampasan pidana dan perampasan *in rem* tersebut digunakan secara bersamaan” (Saputra, 2017).¹⁹

Selanjutnya dalam upaya menerapkan hukum perampasan aset *in rem* di Indonesia menghadapi tantangan tentang bagaimana menjelaskan pendekatan perampasan aset yang mendasarkan bukti formil atas aset dan memisahkan hubungan suatu aset yang diduga hasil kejahatan dengan pelaku kejahatan. Meskipun dalam pelaksanaan perampasan aset tidak bertujuan untuk menghilangkan proses hukum pidana sama sekali, namun perampasan *in rem* yang hanya mengejar aset atau harta kekayaan hasil kejahatan terlepas dari membuktikan siapa pelakunya. Hal ini semata-mata untuk mencapai tujuan perampasan *in rem* yaitu untuk mengembalikan dan memulihkan kerugian negara akibat kejahatan yang dilakukan. Sehingga dalam menerapkan *NCB Asset Forfeiture* secara efektif sebagai upaya pemulihan kerugian negara diperlukan peran serta dan dukungan dari segenap lapisan masyarakat terutama adanya *political will* dari lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif sebagai representasi pemerintah dan perwakilan masyarakat dalam melakukan pengambilan keputusan politis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

2.4. Pemulihan Kerugian Negara Dalam Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam perkara tindak pidana korupsi, kegiatan penyidikan diarahkan pada pencarian bukti-bukti yang menguatkan adanya dugaan tindak pidana korupsi, yaitu pemenuhan unsur-unsur yang ada dalam Pasal-Pasal sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Salah satu unsur penting yang harus dapat dibuktikan dalam tindak pidana korupsi adalah adanya “unsur dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” (Agustiartono, 2016).²⁰

Bila dicermati, kerugian negara dimaksud adalah merupakan akibat dari suatu perbuatan melawan hukum. Sementara itu, perbuatan melawan hukum itu sendiri dapat terjadi di ranah administratif ataupun di ranah non-administratif. Perbedaan antara keduanya, disamping disebabkan karena sifat (*nature*) perbuatannya, juga terutama didasarkan pada pola penyelesaian kerugian negara itu sendiri. Konkritnya, kerugian negara yang terjadi di ranah administratif diselesaikan secara administratif dalam sebuah peradilan administratif. Sedangkan kerugian negara yang terjadi di ranah non-administratif diselesaikan di peradilan umum, baik menurut hukum perdata maupun hukum pidana (Sujanto, 2015).²¹

Pertanyaan yang mengemuka dari hal tersebut adalah kapan harus ada sanksi pidana atas suatu perbuatan? Wirjono Prodjodikoro, menyimpulkan bahwa norma-norma atau kaidah-kaidah dalam hukum tata negara dan hukum tata usaha negara pertama-tama harus ditanggapi dengan sanksi perdata. Hanya apabila sanksi administrasi dan sanksi perdata tersebut belum mencukupi untuk mencapai tujuan meluruskan neraca kemasyarakatan, maka baru diadakan juga sanksi pidana sebagai pamungkas (terakhir) atau *ultimum remedium* (Priantoro, 2017).²²

Unsur kerugian negara sering menjadi polemik karena memiliki pengertian yang dapat dilihat dari beberapa perspektif hukum, yaitu

²⁰ Ariawan Agustiartono. *Loc.Cit.*

²¹ Siswo Sujanto, *Diskresi Keuangan Ditinjau dari Perspektif Undang-undang Bidang Keuangan Negara dan Penyelesaian Kasus Korupsi*. Disampaikan pada Seminar Hukum Keuangan Negara dengan tema “*Diskresi Keuangan dan Perspektif Hukum Keuangan Negara dan Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi*”, Jakarta, 23 Desember 2015.

²² Endar Priantoro, *Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Pidana (Korupsi)*. Disampaikan pada Seminar Hukum Keuangan Negara dengan tema “*Berbagai Aspek Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara dan Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi*”, Palembang, 19 Oktober 2017.

¹⁹ Refki Saputra, *Loc.Cit.*

berdasarkan perspektif hukum administrasi negara, hukum perdata dan hukum pidana, yang akan diuraikan lebih lanjut.

2.4.1. Kerugian Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

Sejalan dengan perkembangan di bidang hukum administrasi negara di Indonesia telah diberlakukan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Tujuan dari penerapan Undang-undang tersebut adalah untuk menciptakan norma hukum dan praktek administrasi pemerintahan yang merepresentasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Di sisi lain, dengan berlakunya Undang-undang ini dapat dijadikan sebagai landasan hukum oleh pejabat pemerintah guna mendasari keputusan dan/atau tindakan yang akan ditempuh untuk memberikan layanan kepada masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta memberikan kepastian dalam memberikan perlindungan hukum, bagi warga masyarakat hal ini menjamin bahwa keputusan dan tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak dapat dilakukan dengan semena-mena, di sisi lain juga memberikan perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan atas keputusan dan tindakan yang diambil dalam rangka memberikan layanan publik.

Administrasi Pemerintahan merupakan tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan (dalam suatu perbuatan penetapan/*beschikking handeling*) oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, dimana fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan perlindungan, dan pada prakteknya dalam bentuk Kewenangan Pemerintah, Tindakan Administrasi Pemerintahan, Keputusan Administrasi Pemerintahan serta Diskresi. Endar Priantoro menyatakan bahwa:

“Pada pelaksanaannya sangat memungkinkan terjadi sengketa diantara para pihak yang terkait serta menimbulkan dampak atau akibat hukum atas kewenangan, tindakan, keputusan serta diskresi tersebut. Dalam hal terjadi kerugian yang disebabkan oleh tindakan-tindakan administrasi negara yang dilakukan oleh Badan atau pejabat Administrasi Negara, maka pihak yang dirugikan dapat meminta penyelesaian melalui jalur sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan serta ketentuan peraturan perundangan lain. Dalam hal pelaksanaan administrasi pemerintahan terjadi kerugian bagi pihak-terkait karena penetapan dari pejabat di lingkup pengadaan maka pihak-pihak tersebut dapat menuntutnya dalam aspek administrasi negara” (Prianoro, 2017).²³

Dalam kerangka Hukum Administrasi Negara, parameter yang membatasi gerak bebas

kewenangan Aparatur Negara (“*discretionary power*”) adalah *detaournement de puvouir* (penyalahgunaan wewenang) dan *abus de droit* (sewenang-wenang). Menurut Prof. Jean Rivero dan Prof. Waline, pengertian penyalahgunaan kewenangan dalam Hukum Administrasi dapat diartikan dalam tiga wujud, yaitu:

- a. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
- b. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh Undang-undang atau peraturan-peraturan lain;
- c. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya digunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana (Prianoro, 2017).²⁴

Selanjutnya, mengutip dari Phillipus Hardjon, penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi selalu diparalelkan dengan konsep *detournement de pouvoir*, yang berarti penyalahgunaan wewenang yang tidak sesuai atau dengan tidak semestinya. Fokus dari penyalahgunaan wewenang ini adalah perbuatan pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dalam mengukur apakah telah terjadinya penyalahgunaan wewenang, haruslah dibuktikan secara faktual bahwa pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain (Wiyagus, 2015).²⁵

Hal tersebut sejalan dengan konsep yang diutarakan oleh Hans G. Nilson yang menyatakan bahwa penggunaan wewenang maupun pengambilan keputusan publik akan memiliki sifat pidana apabila tindakan tersebut mengandung unsur:

1. Adanya unsur kecurangan (*Fraud*);
2. Adanya benturan kepentingan (*Conflict of interest*);
3. Adanya perbuatan melawan hukum (*Illegality*); dan
4. Mengandung kesalahan yang disengaja (*Gross Negligence*) (Wiyagus, 2015).²⁶

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Akhmad Wiyagus, *Kecenderungan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif Aparat Penegak Hukum*. Disampaikan pada Seminar Hukum Keuangan Negara dengan tema “*Diskresi Keuangan dan Perspektif Hukum Keuangan Negara dan Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi*”, Jakarta, 23 Desember 2015.

²⁶ *Ibid.*

²³ *Ibid.*

2.4.2. Kerugian Negara Dalam Perspektif Keuangan Negara

Pengertian kerugian negara berdasarkan perspektif keuangan negara, dapat dilihat dari ketentuan Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Sehingga dapat dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan kerugian negara adalah kekurangan aset/kekayaan negara karena suatu perbuatan melanggar/melawan hukum, lalai, ataupun karena berbagai sebab di luar kemampuan para pengelola (*force majeure*).

Dalam kaitannya dengan rumusan tersebut, terdapat alternatif penyebab berkurangnya aset/kekayaan negara. Pertama, berkurangnya aset/kekayaan ini dapat terjadi karena uang yang seharusnya disetor, tidak disetor ke kas negara; atau karena kekayaan yang seharusnya menjadi milik negara beralih menjadi milik pihak lain, atau dapat juga antara lain, karena uang yang berada di kas Negara berkurang secara melanggar/ melawan hukum. Kedua, berkurangnya aset dapat pula terjadi, karena uang atau aset yang sudah menjadi milik/hak negara terlepas dari kepemilikan negara (Suyanto, 2015).²⁷

Sehubungan dengan definisi kerugian negara tersebut, Siswo Sujanto menyatakan bahwa:

“Pengertian ‘uang yang berada di kas negara’ adalah uang yang menjadi hak negara, baik yang berada dalam penguasaan Bendahara Umum Negara ataupun dalam penguasaan Bendahara/ Pejabat yang berwenang di Kementerian/ Lembaga. Sementara itu, pengertian ‘berkurang secara melanggar/ melawan hukum’ dapat disebabkan karena diambil secara fisik, dan/ atau digunakan secara tidak sesuai ketentuan atau tujuan. Bila dicermati, kerugian negara secara substansi adalah ekspresi atau perwujudan terjadinya selisih kurang. Yaitu, selisih kurang pada aset negara dalam suatu pertanggungjawaban para pengelola keuangan negara. Sementara itu, selisih kurang itu sendiri terjadi karena catatan dalam pembukuan aset tersebut ternyata lebih besar dibandingkan dengan keadaan nyata aset itu sendiri” (Suyanto, 2015a).²⁸

Sementara itu, di kalangan para ahli hukum cenderung berpendapat bahwa masalah korupsi terkait dengan lingkup hukum pidana. Padahal dari definisi di atas masalah korupsi berkaitan dengan keuangan negara dimana terjadinya perbuatan melawan hukum dan adanya kerugian negara sebagai akibat yang timbul berada di ranah Hukum Keuangan Negara yang memiliki kaidah tersendiri berbeda dengan hukum pidana. Namun apabila

tindak pidana korupsi dalam pengelolaan keuangan negara tersebut dikaitkan ke dalam ranah hukum, baik perdata maupun pidana adalah persoalan lain.

Hal tersebut sebagaimana yang dinyatakan oleh Siswo Sujanto bahwa:

“Sesuai dengan azas proporsionalitas sudah selayaknya bahwa masalah-masalah yang terkait dengan Keuangan Negara harus ditinjau dan dianalisis dari sudut pandang Hukum Keuangan Negara. Di samping itu, penggunaan sudut pandang dari disiplin ilmu lain, disamping akan menimbulkan efek tidak fokus atau bahkan bias, justru akan dapat berakibat pada hilangnya arti kebenaran dari permasalahan yang dibahas itu sendiri. Dari sudut Hukum Keuangan Negara, hilangnya aset (uang) Negara/Daerah tersebut secara nyata dapat dilihat dengan ketidakmampuan Pemerintah merealisasikan/ membiayai kegiatan yang telah direncanakan dan dituangkan dalam APBN/APBD, karena ketidaktersediaan pendanaan” (Suyanto, 2015a).²⁹

2.4.3. Kerugian Negara Dalam Perspektif Hukum Perdata

Pengertian kerugian negara berdasarkan perspektif hukum perdata terkait dengan pengertian keuangan negara yang dikelola oleh perusahaan negara/ perusahaan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Jadi kerugian negara disini adalah berkurangnya Kekayaan Negara/Kekayaan Daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga atau saham, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah yang disebabkan oleh perbuatan yang melanggar norma atau aturan yang telah ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Agustiartono, 2016).³⁰

Kerugian yang disebabkan perbuatan melawan hukum dalam suatu kegiatan pengelolaan keuangan negara, diantaranya merupakan suatu kerugian materiil yang terdiri dari kerugian nyata yang diderita dan keuntungan yang diharapkan. Sesuai yurisprudensi, ketentuan ganti kerugian karena wanprestasi sebagaimana dalam Pasal 1243 sampai dengan 1248 KUH Perdata diterapkan secara analogis terhadap ganti kerugian yang disebabkan perbuatan melawan hukum (Priantoro, 2017).³¹

Jika dikaitkan dengan pengembalian kerugian negara, yang ditimbulkan oleh suatu tindak pidana korupsi, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo

²⁷ Siswo Suyanto, *Diskresi Keuangan Ditinjau dari Perspektif Undang-undang Bidang Keuangan Negara dan Penyelesaian Kasus Korupsi*. Loc.Cit

²⁸ Siswo Sujanto, *Tinjauan Kerugian Negara dari Sudut Undang-undang Keuangan Negara dan Penyelesaian Kasus Korupsi*. Loc.Cit.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ariawan Agustiartono, *Loc.Cit*.

³¹ Endar Priantoro, *Loc.Cit*.

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengatur 6 (enam) konsep upaya pengembalian kerugian keuangan negara, yang terdiri dari 5 (lima) meliputi gugatan perdata dan 1 (satu) melalui pidana tambahan, yaitu :

- a. Gugatan perdata pengembalian kerugian keuangan negara yang nyata disebabkan setelah dilakukan penyidikan ditemukan unsur tidak cukup bukti, seperti diatur dalam pasal 32 ayat (1).
- b. Gugatan perdata disebabkan karena adanya putusan bebas sedangkan secara nyata ada kerugian keuangan negara, seperti diatur dalam Pasal 32 ayat (2).
- c. Gugatan perdata dalam hal tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, seperti diatur dalam Pasal 33.
- d. Gugatan perdata dalam hal terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, seperti diatur dalam Pasal 34.
- e. Gugatan perdata terhadap tindak pidana korupsi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, tetapi masih terdapat harta benda yang diduga berasal dari tindak pidana korupsi yang belum dikenakan perampasan untuk negara, seperti diatur dalam Pasal 38 C.
- f. Pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf b (Priantoro, 2017).³²

2.4.4. Kerugian Negara Dalam Perspektif Hukum Pidana

Pengertian kerugian negara berdasarkan perspektif hukum pidana adalah suatu perbuatan yang menyimpang terhadap penggunaan dan pengelolaan keuangan negara sehingga dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan merugikan negara atau dapat merugikan negara sebagai tindak pidana korupsi, dengan pemenuhan unsur-unsur: *pertama*, perbuatan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum, baik dalam pengertian formil maupun materil atau penyalahgunaan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya, dan *kedua*, para pihak ada yang diperkaya dan diuntungkan, baik si pelaku sendiri, orang lain atau korporasi (Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001) (Agustiartono, 2016).³³

Aspek hukum pidana akan diterapkan dalam proses pengelolaan keuangan negara dalam hal

telah terjadi pelanggaran pidana yang dilakukan baik oleh pejabat perbendaharaan maupun pihak-pihak lain dalam proses pengelolaan keuangan negara, dengan mendasari asas-asas hukum "*geen straf zonder schuld*", yang artinya tiada hukuman tanpa kesalahan. Menurut Remmelink, bahwa dalam hukum pidana, kesalahan (*schuld*) berarti bahwa seseorang itu dapat dipertanggungjawabkan atas pebuatannya/adanya hubungan kejiwaan dengan perbuatan seseorang. Pengertian kesalahan dapat dipandang dalam dua arti, yaitu : kesalahan dalam arti sosial etis: hubungan jiwa antara seseorang yang melakukan perbuatan itu yang dapat dipertanggungjawabkan kesalahannya (Priantoro, 2017).³⁴

Kesalahan dalam arti bertentangan dengan hukum: dalam pengertian hukum pidana: (a) *Schuld* dalam arti sengaja (*opzet*); (b) *Schuld* dalam arti alpa/kelalaian. Lebih lanjut Remelink, menjelaskan bahwa syarat-syarat umum dari suatu tindak pidana yaitu (i) sifat melawan hukum (*wederrechtelijkheid*), (ii) kesalahan (*schuld*) dan (kemampuan bertanggungjawab menurut hukum pidana (*toerekening-suaftbzarheid*). Lebih lanjut ditegaskan bahwa kesalahan dapat dilihat dari sikap batin pembuat terhadap perbuatan dan akibatnya, dari adanya kesalahan dapat ditentukan adanya pertanggungjawaban. *Schuld* dalam arti sengaja (*opzet*) merupakan salah satu unsur dari delik. Asas hukum pidana juga telah menentukan bahwa "*actus reus facit reum, nisi mens sit rea*" atau terjemahannya adalah "*an act does not make a man guilty of a crime, unless his mind be also guilty*". Adagium tersebut juga diterjemahkan sebagai "*an act does not a person legally guilty unless the mind is legally blameworthy*". Mendasari asas hukum pidana tersebut, Sutan Remy menegaskan bahwa setiap tindak pidana untuk dapat dipidana harus mengandung dua unsur yaitu *actus reus* dan *mens rea*. *Mens rea* merupakan unsur yang harus terpenuhi agar pelaku tindak pidana korupsi dapat dibebani dengan pertanggungjawaban pidana atau "dapat dipidana" (Priantoro, 2017).³⁵

Terkait dengan pelaksanaan pengelolaan keuangan negara, potensi terjadinya perbuatan pidana khususnya korupsi sangatlah besar. Dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 setidaknya-tidaknya dapat diidentifikasi delik korupsi yang terkait dengan kerugian keuangan negara; korupsi yang terkait dengan suap menyuap; korupsi yang terkait dengan penggelepan jabatan; korupsi terkait dengan perbuatan pemerasan; korupsi yang terkait dengan perbuatan curang; korupsi yang terkait dengan benturan kepentingan dalam pengadaan; dan korupsi terkait dengan gratifikasi. Pada dasarnya belum pernah dikatakan secara tepat,

³² *Ibid.*

³³ Ariawan Agustiartono, *Loc.Cit.*

³⁴ Endar Priantoro, *Loc.Cit.*

³⁵ *Ibid.*

dimana letak batas antara hukum pidana dan hukum perdata, hukum pidana dan hukum administrasi dan lainnya, sebagaimana dikemukakan oleh D. Hazewinkel-Suringa. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Indriyanto Seno Adji bahwa penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi negara dengan hukum pidana memang masih menjadi wilayah abu-abu karakteristik yang penuh dengan polemik dan merugikan keuangan negara ratusan triliun rupiah. Ini mengindikasikan bahwa pandangan ahli dan praktisi hukum terhadap hal tersebut masih ada perbedaan (Priantoro, 2017).³⁶

3. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif atau penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang dilakukan atau ditujukan untuk mengkaji isi peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum lainnya. Penelitian ini bersifat eksplanatoris dan menggunakan data sekunder, yaitu data yang tidak secara langsung diperoleh dari lapangan, tetapi diperoleh melalui studi kepustakaan, dokumen dan laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

Di dalam penelitian hukum normatif, maka pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum secara tertulis. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data yang bersifat deskriptif kualitatif terkait konsep pendekatan perampasan aset tanpa tuntutan pidana (*Non-Conviction Based Asset Forfeiture*) terhadap upaya pemulihan kerugian negara. Analisis dilakukan dengan menjabarkan beberapa norma maupun peraturan yang mendasari kebijakan perampasan aset dan kerugian negara Selanjutnya, analisis dilakukan dengan menggunakan teori-teori hukum yang relevan dengan permasalahan yang timbul.

4. HASIL PENELITIAN

Penerapan *NCB Asset Forfeiture* sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Emile Durkheim tentang masyarakat modern. Durkheim menyatakan bahwa pada masyarakat modern hukum lebih bersifat restitutif, artinya hukum pada hakekatnya berusaha untuk memberikan keseimbangan kembali dalam hal hubungan-hubungan yang bebas dalam masyarakat agar tidak mengalami hambatan, yaitu dengan memberikan fasilitas pengganti kerugian, tanpa menyandarkan diri pada cara-cara pemidanaan (Gilford, 2006).³⁷

Mekanisme *NCB Asset Forfeiture* atau perampasan *in rem* merupakan mekanisme perampasan dengan jalur perdata sehingga

perampasan aset hasil tindak pidana dapat dilakukan tanpa harus membuktikan kesalahan dan mengenakan sanksi pidana kepada pelaku kejahatan. Hal ini merupakan pembaharuan dari perampasan pidana saat ini dimana perampasan aset harus dikaitkan dengan kesalahan terdakwa sehingga harus ada pembuktian kesalahan terlebih dahulu baru aset yang dihasilkan dari tindak pidana dapat dirampas oleh negara. *NCB Asset Forfeiture* berakar dari sebuah prinsip keadilan yang sangat fundamental, dimana suatu kejahatan tidak boleh memberikan keuntungan bagi pelakunya (*crime should not pay*), atau dengan kata lain, seseorang tidak boleh mengambil keuntungan dari aktivitas ilegal/kejahatan yang ia lakukan.

Dalam praktek penegakan hukum mengungkap dan membuktikan kejahatan terorganisir (*organized crime*) yang menjadi fenomena kejahatan modern seperti korupsi bukanlah perkara yang mudah. Pengejaran terhadap pimpinan organisasi kejahatan yang selama ini dilakukan oleh masyarakat internasional menemui kegagalan demi kegagalan karena sulitnya menemukan jejak-jejak mereka dalam aktivitas kejahatan di lapangan. Mereka ini adalah orang-orang yang hanya memberikan perintah untuk melakukan aksi-aksi kriminal, dan kemudian sebagai pihak yang menerima keuntungan hasil kejahatan. Maka, pilihan untuk hanya mengejar aset hasil kejahatan ketimbang menemukan pelakunya dianggap sebagai terobosan dari dinamika dunia kejahatan yang semakin kompleks (Saputra, 2017).³⁸

Dalam hukum acara pidana yang berlaku di Indonesia saat ini, telah menerapkan penyitaan terhadap hasil kejahatan. Dalam Pasal 39 Ayat (1) Huruf a Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) menyebutkan bahwa yang dapat dilakukan penyitaan adalah: benda atau tagihan tersangka atau terdakwa yang seluruh atau sebagian diduga diperoleh dari tindak pidana atau sebagai hasil dari tindak pidana. Dalam kasus pencurian misalnya, benda yang dicuri sebagai hasil dari kejahatan yang dapat disita jika ditemukan oleh penyidik pada saat penangkapan, penggeledahan. Begitu juga dalam kasus korupsi, hasil kejahatan yang disita misalnya pada saat ditemukannya sejumlah uang yang diduga sebagai uang suap kepada pejabat publik tertentu (Saputra, 2017).³⁹

Dimana uang tersebut juga termasuk sebagai kerugian negara yang dapat dirampas oleh negara. Hanya saja, paradigma yang digunakan masih bersifat *in personam* yang masih melekatkan aset dengan individu sebagai tersangka atau terdakwa. Aset yang disita kemudian harus dibuktikan merupakan bagian daripada pembuktian unsur kesalahan dari pelaku.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Paula Gilford, *Loc.Cit.*

³⁸ Refki Saputra, *Loc.Cit.*

³⁹ *Ibid.*

Sementara dalam penyitaan yang bersifat *in rem*, yang menggunakan pembuktian terbalik, dimana yang diperlukan hanyalah sebatas pembuktian dengan standar “keseimbangan probabilitas” atau “keseimbangan kemungkinan” (*balanced probability*). Teori *balanced probability principle* atau pembuktian keseimbangan kemungkinan ini, memisahkan antara kepemilikan aset dengan tindak pidana. Teori ini menempatkan perlindungan terhadap terdakwa untuk dianggap tidak bersalah (*presumption of innocence*) sebagai penjabaran prinsip *non-self incrimination* yang harus diimbangi kewajiban terdakwa untuk membuktikan asal-usul aset yang dimilikinya (Saputra, 2017).⁴⁰

Refki Saputra menyatakan bahwa:

“Jika dalam kasus pidana, standar pembuktian memerlukan derajat kemungkinan yang sangat tinggi, dengan diksi “secara sah dan meyakinkan” atau dalam sistem hukum Anglo Saxon berdasarkan “*beyond reasonable doubt*”, maka dalam “*balanced probability*”, yang maksudnya ‘sesuatu lebih mungkin terjadi daripada tidak’. Model pembuktian perdata ini berlandaskan prinsip *prepondance of evidence*, dimana suatu kebenaran semata-mata didasarkan pada alat bukti mana yang lebih meyakinkan atau dapat diukur dengan siapa yang memiliki bukti lebih banyak dan pihak yang harus membuktikan adalah pihak yang menyatakan atau menuntut hak tersebut. Maka, dalam perampasan perdata ini, keyakinan hakim tidak dibutuhkan untuk menentukan suatu harta kekayaan merupakan hasil tindak pidana, karena standar pembuktian yang sudah diturunkan dari standar pembuktian pidana ke perdata” (Saputra, 2017).⁴¹

Dalam menerapkan prinsip *balanced probability* penuntut umum harus terlebih dahulu memiliki dugaan kuat (*probable cause*) bahwa aset yang dimiliki tersangka/terdakwa diperoleh dari tindak kejahatan terlepas dari pembuktian atas kesalahan dan penerapan sanksi yang akan diterapkan kepada terdakwa. Hal ini diperlukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran atas hak-hak asasi warga negara dan memastikan bahwa aset tersangka/terdakwa dapat disita oleh negara.

NCB Asset Forfeiture dapat beroperasi beriringan dengan proses pengadilan kriminal biasa (*the criminal proceedings*). Hukum juga membuat pembagian untuk orang yang menguasai aset, karena ia tidak bisa membuktikan bahwa properti tersebut bukan dihasilkan dari tindak pidana dan/atau digunakan sebagai sarana atau tidak diperoleh dari aktivitas pencucian uang maka aset tersebut dapat disita oleh negara (Gilford, 2006).⁴²

Dalam pengelolaan Keuangan Negara yang dilakukan oleh para pejabat Pemerintah atau

pegawai negeri, tidak tertutup kemungkinan terjadi kesalahan pengelolaan yang kemudian mengakibatkan berkurangnya aset Pemerintah dalam bentuk uang ataupun barang. Kesalahan pengelolaan dimaksud dapat terjadi baik pada kelompok kegiatan administratif maupun pada kelompok kegiatan kebendaharaan. Sedangkan kesalahan itu sendiri dapat disebabkan karena adanya unsur kesengajaan ataupun karena kelalaian dari pejabat atau pegawai negeri yang disertai tugas pengelolaan. Suatu tindakan dinyatakan sebagai kesengajaan bilamana pejabat yang bersangkutan nyata-nyata tidak mematuhi ketentuan yang seharusnya dilakukan dalam tata kelola keuangan negara. Dalam terminologi baku Hukum Administrasi Keuangan Negara, ketidakpatuhan terhadap ketentuan tersebut dikenal dengan pelanggaran hukum. Ketidakpatuhan tersebut dapat berupa antara lain pengabaian (*negligence*) terhadap prosedur tata kelola yang seharusnya diterapkan. Sebagai contoh konkret, misalnya: diabaikannya pengecekan perhitungan kembali jumlah tagihan kepada negara yang kemudian mengakibatkan negara membayar lebih kepada pihak rekanan, tidak dilakukannya konfirmasi kepada penerbit surat jaminan (Bank) yang di kemudian hari ternyata jaminan tersebut palsu (Sujanto, 2013).⁴³

Sedangkan kelalaian, sebagaimana dipahami secara umum mengandung unsur ketidaksengajaan. Yaitu berupa perbuatan pelanggaran terhadap norma umum yang tidak tercantum secara eksplisit dalam prosedur tata kelola baku pengelolaan Keuangan Negara. Dalam hal ini, misalnya: perbuatan seorang Bendahara yang karena tergesa-gesa tidak menutup pintu ruang tempat penyimpanan uang (*kluis*), sehingga memudahkan pencuri melaksanakan niat jahatnya, atau tindakan seorang pejabat yang memarkir kendaraan dinas di *car port* rumahnya yang memudahkan seseorang untuk mencurinya. Dalam penyelenggaraan kegiatan pengelolaan uang maupun barang yang dilakukan oleh Bendahara, kekurangan perbendaharaan (*comptabel tekort*) baik dalam bentuk uang kas ataupun barang persediaan dibandingkan catatan pembukuannya, menurut kenyataannya, lebih merupakan tindakan kesengajaan (Sujanto, 2013).⁴⁴

Kekurangan aset negara karena hal-hal tersebut di atas kemudian dinyatakan sebagai kerugian negara yang merupakan akibat perbuatan pejabat atau pegawai negeri yang bersangkutan.

⁴³ Siswo Sujanto, *Tinjauan Kritis Pelaksanaan Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian oleh Majelis Tuntutan Ganti Rugimenurut Undang-undang Keuangan Negara*. diakses dari <http://www.keuanganpublik.com/2013/03/tinjauan-kritis-pelaksanaan.html>, pada tanggal 18 Juli 2017 pukul 17.40

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Paula Gilford. *Loc.Cit.*

Oleh karena itu, pejabat atau pegawai negeri yang bersangkutan berkewajiban mengganti atau memulihkan aset tersebut. Dalam kenyataan, berkurangnya aset pemerintah tersebut tidak selalu disebabkan karena perbuatan pejabat pemerintah yang diserahi tugas pengelolaan. Kekurangan tersebut dapat pula terjadi karena perbuatan yang dilakukan oleh seseorang yang bukan pegawai negeri/ pejabat pemerintah. Terkait dengan itu, Siswo Sujanto menyatakan bahwa:

“Secara skematis, kerugian negara kemudian dapat diilustrasikan sebagai berikut: pertama, kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum atau lalai pejabat pemerintah atau pegawai negeri; kedua, kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum atau lalai seseorang yang bukan dalam kedudukannya selaku pejabat pemerintah atau pegawai negeri. Selanjutnya, dalam hal yang pertama, dibedakan dalam kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum atau lalai pejabat pemerintah atau pegawai negeri dalam kedudukannya bukan sebagai bendahara dan pejabat pemerintah atau pegawai negeri dalam kedudukannya sebagai bendahara” (Sujanto, 2013).⁴⁵

Kewajiban negara untuk menyediakan layanan dasar kepada masyarakat membawa konsekuensi pada lahirnya hak pemerintah untuk dapat memungut sejumlah dana secara paksa dari masyarakat yang kemudian dikenal dengan nama pajak. Atau bila di-*reverse*, hak pemerintah memungut pajak dikaitkan dengan kewajiban pemerintah untuk menyediakan layanan dasar kepada masyarakat. Terkait dengan kewajiban tersebut, dalam pengelolaan keuangan negara pemerintah selalu berusaha menghindarkan terjadinya kekurangan kekayaan karena alasan apapun yang disebabkan kesalahan dalam pengelolaan oleh pejabatnya, agar pemerintah tetap dapat menyediakan layanan kepada masyarakat sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Beranjak dari konsep dasar tersebut, dalam setiap kejadian kekurangan kekayaan negara, baik dalam bentuk uang maupun barang, yang kemudian dikenal dengan istilah kerugian negara, pemerintah hanya mewajibkan langkah-langkah pemulihan kemampuan keuangan negara, agar pemerintah tetap dapat memenuhi kewajibannya untuk menyediakan layanan kepada masyarakat (Sujanto, 2008).⁴⁶

Terkait dengan pandangan di atas, Undang-undang Keuangan Negara maupun Undang-undang

Perbendaharaan Negara hanya menuntut agar semua kekayaan yang berkurang sebagai akibat kesalahan pengelolaan dipulihkan kembali. Namun demikian, dalam masalah kerugian negara tersebut harus dibedakan antara kerugian negara sebagai akibat kesalahan dalam pengelolaan, dan kerugian negara sebagai akibat tindakan kecurangan/ penyalahgunaan kewenangan pejabat pengelola keuangan (*financial fraud*). Dalam hal yang terakhir ini, pemulihan terhadap kekayaan negara saja dirasakan tidak cukup adil. Tindakan kecurangan yang dapat menimbulkan kerugian negara dimaksud telah menghambat pemerintah untuk dapat melaksanakan kewajibannya. Tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan yang merugikan kepentingan umum ataupun bersifat melawan hukum. Atas dasar hal tersebut, tindakan curang yang merugikan keuangan negara disamping diwajibkan memulihkan kerugian yang terjadi masih pula dikenakan sanksi lain dalam bentuk sanksi administratif, perdata, ataupun pidana (Sujanto, 2008).⁴⁷

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Non-conviction based (NCB) Asset Forfeiture atau perampasan *in rem* merupakan salah satu cara yang secara efektif dapat diterapkan dalam mencegah dan menanggulangi tindak pidana korupsi serta memulihkan kerugian negara. Hal ini disebabkan karena *NCB Asset Forfeiture* tidak semata-mata bertujuan untuk menangkap dan memidanakan pelaku tindak pidana, tetapi lebih cenderung menekankan pada pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi. Sehingga dalam proses pembuktian lebih sederhana dari pembuktian tindak pidana konvensional dan memungkinkan diterapkan pada situasi di mana hukum pidana sulit untuk diterapkan, misalkan saat tersangka meninggal dunia atau telah melarikan diri ke luar negeri maupun aset tindak pidana dalam penguasaan pihak ketiga.

Namun yang perlu diperhatikan, bahwasanya penerapan *NCB Asset Forfeiture* atau perampasan *in rem* ini bukanlah hendak menggantikan proses peradilan pidana terhadap pelaku kejahatan. Walaupun perampasan *in rem* dalam pelaksanaan dianggap lebih efektif, namun tidak direkomendasikan sekiranya penegak hukum cukup mampu dalam membuktikan dan menuntut pelaku secara pidana. Mengingat, untuk menanggulangi kejahatan, tetap harus menggunakan sanksi hukum pidana dan juga dengan perampasan aset hasil kejahatan. Artinya, model perampasan *in rem* ini tidak dapat memotong (*bypass*) semua proses hukum pidana yang seharusnya dapat dikenakan kepada seorang pelaku kejahatan. Kecuali apabila keadaan-keadaan yang tidak memungkinkan untuk menggunakan jalur pidana, maka baru perampasan *in rem* bisa

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Siswo Sujanto, *Pembuktian Unsur Kerugian Negara Dan Perhitungannya Dalam Tindak Pidana Korupsi (Intermezzo)*, diakses dari <http://www.keuanganpublik.com/2008/03/pembuktian-unsur-kerugian-negara-dan.html>, pada tanggal 18 Juli 2017 pukul 17.40

⁴⁷ *Ibid.*

digunakan. Namun, akan lebih baik lagi apabila pendekatan perampasan pidana dan perampasan *in rem* tersebut digunakan secara bersamaan.

Model perampasan *in rem* di Indonesia telah diterapkan dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Namun dalam pelaksanaan pemberantasan tindak pidana korupsi penuntut umum masih diharuskan untuk melakukan pembuktian atas terjadinya kerugian negara. Sementara itu penerapan strategi *follow the money* dalam pemberantasan tindak pidana pencucian uang masih kurang memuaskan karena pada dasarnya masih dilakukan setelah putusan pengadilan dijatuhkan (*post-conviction forfeiture*). Pembuktian terbalik yang diterapkan dalam penyelesaian perkara tindak pidana pencucian uang merupakan pelengkap dari pembuktian kesalahan seseorang untuk dapat dihukum melakukan tindak pidana pencucian uang namun tidak serta merta dapat diterapkan untuk merampas aset milik terdakwa yang diduga diperoleh dari tindak pidana.

Pelaksanaan pendekatan pidana dan perampasan *in rem* secara bersamaan juga sejalan dengan konsep dasar pemulihan kerugian negara yaitu dalam setiap kejadian kekurangan kekayaan negara, baik dalam bentuk uang maupun barang, pemerintah hanya mewajibkan langkah-langkah pemulihan kemampuan keuangan negara, agar pemerintah tetap dapat memenuhi kewajibannya untuk menyediakan layanan kepada masyarakat. Sehingga dalam tata kelola keuangan negara di Indonesia melalui Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara hanya menuntut agar semua kekayaan yang berkurang sebagai akibat kesalahan pengelolaan dipulihkan kembali.

Namun demikian, dalam masalah kerugian negara tersebut harus dibedakan antara kerugian negara sebagai akibat kesalahan dalam pengelolaan secara administrasi, dan kerugian negara sebagai akibat tindakan kecurangan/penyalahgunaan kewenangan pejabat pengelola keuangan (*financial fraud*) seperti korupsi. Hal ini perlu diidentifikasi karena tindakan korupsi dimaksud telah menghambat pemerintah untuk dapat melaksanakan kewajibannya, sehingga dapat dikategorikan sebagai tindakan yang merugikan kepentingan umum ataupun bersifat melawan hukum. Atas dasar hal tersebut, berdasarkan atas prinsip keadilan maka pelaku tindakan korupsi tersebut disamping diwajibkan memulihkan kerugian yang terjadi masih pula dikenakan sanksi lain dalam bentuk sanksi administratif, perdata, ataupun pidana. Atau dengan kata lain tindakan

pemulihan/ pengembalian kerugian negara tidak menghapus atau menghilangkan proses pidana terhadap pelaku tindakan korupsi.

Untuk dapat menerapkan *NCB Asset Forfeiture* dalam pemulihan kerugian negara secara efektif diperlukan peran serta dan dukungan dari segenap lapisan masyarakat terutama adanya *political will* dari lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Karena ketiga lembaga tersebut merepresentasikan pemerintah dan perwakilan masyarakat dalam melakukan pengambilan keputusan politis dan strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini berpijak pada tujuan utama dari penerapan *NCB Asset Forfeiture* adalah mengembalikan aset yang telah dicuri atau dikorupsi kepada pemiliknya yaitu masyarakat, dan/atau tanpa memidanakan pelakunya. Sehingga di saat pelaku tindak pidana semakin lihai dan sulit ditangkap aset hasil tindak pidana merupakan mata rantai terlemah dan mengarah pada pelaku tindak pidana sampai dengan aktor intelektual yang merancang tindak pidana dan nyaris tak tersentuh dengan hukum pidana biasa.

Tantangan terbesar untuk dapat menerapkan *NCB Asset Forfeiture* atau hukum perampasan aset *in rem* di Indonesia adalah bagaimana menjelaskan pendekatan ini yang memisahkan hubungan aset hasil kejahatan dengan pelaku tindak pidana. Walaupun tidak sama sekali bertujuan untuk menghilangkan proses hukum pidana, namun adakalanya perampasan *in rem* nantinya memang sama sekali hanya mengejar aset atau harta kekayaan hasil kejahatan tanpa memedulikan siapa pelakunya. Hal ini semata-mata ditujukan untuk dapat mengembalikan atau memulihkan kerugian negara akibat kejahatan yang dilakukan dan meminimalisir terjadinya pelanggaran atas hak-hak asasi manusia.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik sebagai referensi akademis maupun praktis yang lebih implementatif bagi seluruh masyarakat baik yang berdisiplin ilmu hukum maupun non-hukum. Sehingga mendapat gambaran tentang sejauh mana perampasan aset hasil korupsi berdasarkan ketentuan *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) tahun 2003 dapat diterapkan di Indonesia untuk memulihkan kerugian negara dilihat dari perspektif keuangan negara.

Seperti pepatah mengatakan "*Tak Ada Gading yang Tak Retak*" yang artinya tidak ada sesuatu yang sempurna di dunia ini, termasuk penelitian ini yang pasti masih memiliki kekurangan. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya terkait penerapan perampasan aset *in rem* di Indonesia untuk memulihkan kerugian negara dapat

dikembangkan dengan lebih baik baik dari sisi akademis maupun praktis terutama dari para praktisi hukum pidana dan perdata. Sehingga penelitian atas penerapan perampasan aset *in rem* sebagai salah satu upaya memerangi korupsi dan memulihkan kerugian negara dapat lebih komprehensif dan berdaya manfaat lebih luas.

PENGHARGAAN (ACKNOWLEDGEMENT)

Selama penyusunan penelitian ini, Penulis menerima banyak bantuan baik berupa pemikiran maupun tenaga dari berbagai pihak sehingga kendala yang menghambat penyusunan penelitian ini dapat diatasi. Untuk itu, Penulis tak lupa mengucapkan terima kasih kepada:

1. Keluarga Penulis yang telah banyak memberikan dukungan doa, inspirasi, dan motivasi kepada Penulis.
2. Bapak Syakran Rudy, selaku Kasubdit Pembinaan Proses Bisnis dan Hukum, Direktorat Sistem Perbendaharaan, yang telah memberikan dukungan dan arahan kepada Penulis.
3. Semua pihak yang telah membantu dan mendukung dalam penyelesaian penelitian ini.

Selanjutnya atas segala hal yang tertuang dalam hasil penelitian ini termasuk atas kesalahan yang terjadi di dalamnya, sepenuhnya menjadi tanggung jawab Penulis.

DAFTAR PUSTAKA (REFERENCES)

- Adiharsa, Arief, 2017. *Peran Ahli KN dalam Pemenuhan Unsur Tindak Pidana Korupsi*. Disampaikan pada *Fokus Group Discussion* dengan tema "*Forum Koordinasi Keuangan Negara*", Jakarta, 2 November 2017.
- Agustiartono, Ariawan, 2016. *Pemisahan Kewenangan dalam Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi*. Disampaikan pada Seminar Hukum Keuangan Negara dengan tema "*Pemisahan Kewenangan Dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara dan Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi*", Manokwari, 28 Januari 2016.
- Gilford, Paula, 2006. *Forfeiting the proceeds of corruption, A seminar on Asset Forfeiture and Money Laundering for Member States of the Organization of American States*, 2-5 Mei 2006.
- Husein, Yunus, 2009. *StAR Initiative dan Peran PPATK dalam Asset Recovery*, Disampaikan pada Diskusi Implementasi *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative* Dalam Pembahasan Tindak Pidana Korupsi yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN), Jakarta, 28 Januari 2009.
- Husein, Yunus, 2010. *Tindak Pidana Korupsi. Handout Perkuliahan*, Tidak dipublikasikan, Universitas Indonesia.
- Priantoro, Endar, 2017. *Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Pidana (Korupsi)*. Disampaikan pada Seminar Hukum Keuangan Negara dengan tema "*Berbagai Aspek Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara dan Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi*", Palembang, 19 Oktober 2017.
- Simser, Jeffrey, 2008. *Perspectives on civil forfeiture, Accepted for publication, University of Hong Kong*.
- Sujanto, Siswo, 2015. *Diskresi Keuangan Ditinjau dari Perspektif Undang-undang Bidang Keuangan Negara dan Penyelesaian Kasus Korupsi*. Disampaikan pada Seminar Hukum Keuangan Negara dengan tema "*Diskresi Keuangan dan Perspektif Hukum Keuangan Negara dan Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi*", Jakarta, 23 Desember 2015
- Sujanto, Siswo, 2015. *Tinjauan Kerugian Negara dari Sudut Undang-undang Keuangan Negara dan Penyelesaian Kasus Korupsi*. Disampaikan pada Seminar Hukum Keuangan Negara dengan tema "*Diskresi Keuangan dan Perspektif Hukum Keuangan Negara dan Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi*", Jakarta, 23 Desember 2015
- Wiyagus, Akhmad, 2015. *Kecenderungan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif Aparat Penegak Hukum*. Disampaikan pada Seminar Hukum Keuangan Negara dengan tema "*Diskresi Keuangan dan Perspektif Hukum Keuangan Negara dan Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi*", Jakarta, 23 Desember 2015
- Greenberg, Theodore S., et.al. (2010). *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*. Retrieved from the Worldbank website:
http://www.worldbank.org/FINANCIALSEC/TOR/.../Stolen_Asset_Recovery.
- Peran KPK dalam Indonesia Anti-Corruption Forum. (2016). Retrieved from KPK website:
https://acch.kpk.go.id/id/artikel/fokus/peran_kpk-dalam-indonesia-anti-corruption-forum
- Saputra, Refki. (2017). *Tantangan Penerapan Prampasan Aset Tanpa Tuntutan Pidana (Non-Conviction Based Asset Forfeiture)*

dalam RUU Perampasan Aset di Indonesia.
Retrieved from KPK website:

<https://acch.kpk.go.id/id/artikel/riset-publik/tantangan-penerapan-perampasan-aset-tanpa-tuntutan-pidana-non-conviction-based-asset-forfeiture-dalam-ruu-perampasan-aset-di-indonesia>

Sujanto, Siswo. (2008). *Pembuktian Unsur Kerugian Negara Dan Perhitungannya Dalam Tindak Pidana Korupsi (Intermezzo)*. Retrieved from website:

<http://www.keuanganpublik.com/2008/03/pembuktian-unsur-kerugian-negara-dan.html>

Sujanto, Siswo. (2013). *Tinjauan Kritis Pelaksanaan Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian oleh Majelis Tuntutan Ganti Rugimenurut Undang-undang Keuangan Negara*. Retrieved from website:

<http://www.keuanganpublik.com/2013/03/tinjauan-kritis-pelaksanaan.html>