



## STRATEGI JAKSA PENGACARA NEGARA UNTUK MEMULIHKAN KERUGIAN NEGARA AKIBAT KORUPSI MELALUI INSTRUMEN HUKUM KEPERDATAAN

Mushthafa Izzatur Rahman\* dan Hasrul Halili

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada,

Jl. Sosio Justicia No. 1, Bulaksumur, Kab. Sleman, D.I. Yogyakarta, 55281

### **Abstract**

*This research aims to determine and analyze the strategy of the State Attorney in recovering state losses due to corruption through civil law instruments in Indonesia and provide recommendations regarding efforts to develop this strategy. This research is a juridical-empirical research with a descriptive-analytical presentation. The data collection in this study was carried out by reviewing legal materials and conducting interviews with the State Attorney. In using civil law as a legal instruments to recover state losses due to corruption, the State Attorney is highly depend on the criminalization process. This things can be found in the regulations substance as well as in legal practice. On the other hand, the generally applicable Civil Law Procedure could not be an optimal legal instrument in supporting those process. Thus as a strategy, the State Attorney seeks an alternative dispute resolution and a strict liability concept to the corruptors heirs. As an improvement of this strategy, the State Attorney can expand the interpretation of state losses and make NCB-asset forfeiture as a substitute for the criminal asset forfeiture.*

**Keywords:** State Attorney, Loss Recovery, Corruption, Civil Law.

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis strategi Jaksa Pengacara Negara dalam memulihkan kerugian negara akibat korupsi melalui instrumen hukum keperdataan yang berlaku di Indonesia serta memberikan rekomendasi mengenai upaya pengembangan strategi tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis-empiris dengan penyajian yang bersifat deskriptif-analitis. Adapun pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan melakukan tinjauan terhadap bahan-bahan hukum serta melakukan wawancara kepada Jaksa Pengacara Negara. Dalam penggunaan instrumen hukum keperdataan untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi, Jaksa Pengacara Negara sangat bergantung dengan proses pidanaanaan. Hal tersebut dapat ditemukan dalam subtansi peraturan yang berkaitan maupun dalam praktik hukum di lapangan. Di lain sisi, Hukum Acara Perdata yang berlaku umum justru tidak menjadi instrumen hukum yang optimal dalam mendukung proses tersebut. Sehingga sebagai sebuah strategi maka Jaksa Pengacara Negara mengupayakan sebuah alternatif penyelesaian sengketa dan konsep pertanggungjawaban tanpa kesalahan terhadap ahli waris koruptor. Maka sebagai pengembangan terhadap strategi tersebut, Jaksa Pengacara Negara dapat melakukan ekstensifikasi penafsiran kerugian negara dan menjadikan NCB-asset forfeiture sebagai substitusi pidanaanaan perampasan aset secara pidanaanaan.

**Kata Kunci:** Jaksa Pengacara Negara, Pemulihan Kerugian, Korupsi, Hukum Keperdataan.

---

\* Alamat korespondensi: [mushthafa.izzatur@gmail.com](mailto:mushthafa.izzatur@gmail.com)

## A. PENDAHULUAN

Berikan kepada negara apa yang menjadi hak negara, kata-kata tersebut menjadi prinsip yang melandaskan pemulihan kerugian negara akibat korupsi, sebab negara tidak boleh kehilangan haknya untuk menyejahterakan masyarakat.<sup>1</sup> Pemulihan kerugian negara akibat korupsi sebenarnya muncul sebagai bentuk resistensi terhadap tindakan koruptor yang berusaha memperoleh keuntungan atas tindakan korupsinya dengan menyembunyikan perolehannya ke dalam aset-aset dan celah dalam sistem keuangan.<sup>2</sup> Implikasinya, negara mengalami kerugian sehingga kemudian kesulitan melakukan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat.

Pada dasarnya, pemulihan kerugian negara akibat korupsi yang dilakukan saat ini bertumpu upaya pemidanaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU 20/2001), tepatnya melalui pidana tambahan berupa perampasan aset (*criminal based forfeiture*) dan pembayaran uang pengganti.<sup>3</sup> Namun penegakan hukum terikat pada sifat *in personam* yang maknanya ialah pemidanaan pelaku korupsi hanya melekat pada diri pribadi pelaku korupsi.<sup>4</sup> Sedangkan terdapat berbagai kemungkinan bahwa pelaku korupsi melarikan diri atau bahkan meninggal dunia seperti yang baru-baru ini terjadi pada kasus mantan Gubernur Papua, Lukas Enembe. Dalam kondisi-kondisi tersebut maka upaya pemidanaan tidak mungkin lagi untuk dijalankan, alhasil pemulihan kerugian negara melalui pidana tambahan juga tidak mungkin dilakukan.

Dalam memahami bahwasanya pemulihan kerugian negara akibat korupsi memiliki makna yang lebih penting dari sekedar memenjarakan pelakunya, maka instrumen hukum keperdataan dapat menjadi terobosan bagi negara untuk mempertahankan hak-haknya dari koruptor yang telah menimbulkan kerugian bagi negara.<sup>5</sup> Dalam koridor hukum keperdataan tersebut, secara yuridis negara didudukkan sebagai badan hukum publik yang dirugikan sehingga perlu memiliki perwakilan untuk memulihkan hak-haknya di muka Pengadilan Perdata.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Haswandi, *Tanggung Jawab Perdata Pelaku Tindak Pidana Korupsi dan Ahli Warisnya: Pengembalian Aset Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Kencana, 2023), 130.

<sup>2</sup> Paku Utama, *Memahami Asset Recovery dan Gatekeeper* (Jakarta: Legal Roundtable, 2013), 6.

<sup>3</sup> Lilik Mulyadi, *Model Ideal Pengembalian Aset (Asset Recovery) Pelaku Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Kencana, 2020), 118–24.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 132.

<sup>5</sup> Fitrizia Blessi Karina, “Gugatan Perdata Dalam Tindak Pidana Korupsi Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,” *Lex Crimen* VI, no. 9 (2017): 106.

<sup>6</sup> *Ibid.*, 106.

Berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 *jo.* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (UU 11/2021) tugas tersebut diembankan kepada Jaksa Pengacara Negara (JPN). Maka dengan kata lain, Jaksa Pengacara Negara memiliki *legal standing untuk* mengajukan gugatan terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh seorang koruptor atau bahkan ahli waris koruptor yang menikmati hasil korupsi tersebut demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>7</sup> Namun penggunaan instrumen hukum keperdataan oleh JPN dalam tujuan pemulihan kerugian negara akibat korupsi justru dinilai belum efektif akibat faktor kelemahan secara yuridis dan kelembagaan penegak hukum.<sup>8</sup>

Apabila ditelusuri, pada 2020 Jaksa Agung melalui Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-027/A/Ja/ 10/2014 Tentang Pedoman Pemulihan Aset (PERJA 7/2020) dalam pendahuluannya kemudian menyatakan bahwa diperlukannya suatu pembenahan terhadap pemulihan aset yang dilakukan oleh Kejaksaan karena selama ini upaya tersebut belum dilaksanakan secara optimal. Lantas dalam Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2020 – 2024, telah dicantumkan salah satu visi yakni meningkatnya pengembalian aset dan kerugian negara yang juga dilakukan menggunakan instrumen hukum keperdataan.

Melihat kewenangan yang telah diembankan negara kepada Kejaksaan untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi maka JPN sebagai perwakilan negara tentu memiliki suatu strategi untuk menggunakan instrumen hukum keperdataan dalam memulihkan kerugian tersebut. Namun melakukan perlawanan terhadap kejahatan kerah putih seperti korupsi tidaklah akan sesederhana *law in books*.<sup>9</sup> Pada praktiknya JPN dalam menjalankan kewenangannya tentu akan menemui hambatan-hambatan tertentu, sehingga diperlukan pula suatu pengembangan terhadap strategi tersebut. Oleh karena itu, Penulisan ini akan berupaya menjawab 2 rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana strategi Jaksa Pengacara Negara untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi melalui instrumen hukum keperdataan yang berlaku di Indonesia?
2. Bagaimana Jaksa Pengacara Negara dapat mengembangkan strategi pemulihan kerugian negara akibat korupsi melalui instrumen hukum keperdataan kedepannya?

---

<sup>7</sup> Haswandi, Op. Cit., 247.

<sup>8</sup> *Ibid.*, 247.

<sup>9</sup> *Ibid.*, 217.

## **B. LANDASAN YURIDIS JAKSA PENGACARA NEGARA UNTUK MEMULIHKAN KERUGIAN NEGARA AKIBAT KORUPSI MENGGUNAKAN INSTRUMEN HUKUM KEPERDATAAN**

### **1. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi**

Apabila mengacu kepada *ius constitutum* di Indonesia saat penelitian hukum ini dilakukan, satu-satunya undang-undang yang secara ekspresif verbis menjadi instrumen hukum keperdataan untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi ialah UU 20/2001. Ketentuan tersebut dijabarkan dalam tabel berikut.

**Tabel 1 Perbandingan Pasal 32, 33, dan 34 UU 20/2001**

No	Pasal	Kondisi	Penggugat	Tergugat
1.	32	Penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara.	Jaksa Pengacara Negara	Tidak disebutkan secara spesifik
2.	33	Tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara.	Jaksa Pengacara Negara	Ahli waris tersangka
3.	34	Terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara.	Jaksa Pengacara Negara	Ahli waris terdakwa

*Sumber: Diolah Penulis, 2023*

Merujuk pada tabel tersebut, dengan tidak disebutkan secara spesifik mengenai siapa yang akan menjadi tergugat dalam UU 20/2001 Pasal 32 Ayat (1) maka JPN memiliki keleluasaan untuk menggugat orang perorangan atau bahkan badan hukum yang memiliki afiliasi dengan sebuah tindakan korupsi. Selain itu, Pasal 32 Ayat (2) UU *a quo* juga menyatakan hal sebagai berikut:

*“Putusan bebas dalam perkara tindak pidana korupsi tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara”.*

Ketentuan dalam Pasal *a quo* berkaitan dengan melekatnya perbuatan melawan hukum dalam artian materil pada suatu tindakan korupsi, maknanya ialah tindakan korupsi dirumuskan sebagai tindak pidana yang memiliki hubungan kausalitas dengan akibat tertentu.<sup>10</sup> Maka implikasinya adalah bahwa pertanggungjawaban keperdataan dapat dikenakan terhadap pelaku korupsi meski tidak terbukti melakukan tindak pidana sebab unsur perbuatan melawan hukum masih melekat dalam hal telah terjadi kerugian negara akibat suatu tindakan koruptor tersebut.<sup>11</sup> Dalam memahami hal tersebut maka terhadap kemungkinan-kemungkinan kerugian negara ditemukan dalam perkara yang pelakunya diputus bebas, JPN juga memiliki kewenangan untuk melakukan gugatan terhadapnya.

Selanjutnya UU 20/2001 Pasal 38 C juga memberikan kewenangan kepada JPN dengan mengatur bahwa negara memiliki hak untuk melakukan gugatan secara keperdataan terhadap terpidana atau ahli warisnya dalam hal diketahui bahwa masih terdapat harta benda yang diduga berasal dari tindakan korupsi yang belum dikenakan perampasan secara pidana. Ketentuan tersebut bahkan secara tegas meletakkan negara sebagai pihak yang dirugikan yang implikasinya ialah kemudian negara memiliki hak untuk menuntut penggantian kerugian.<sup>12</sup> Adapun gugatan perdata yang diatur dalam Pasal *a quo* merujuk pada gugatan keperdataan secara umum yang tunduk pada hukum perdata dan hukum acara perdata yang berlaku umum.<sup>13</sup>

Dalam wawancara yang Penulis lakukan dengan Dr. Yudi Kristiana, S.H., M. Hum. selaku Kasubdit Bantuan Hukum dan Pemulihan sebagai direktorat yang membidangi upaya pemulihan kerugian negara pada bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) di Kejaksaan Agung Republik Indonesia, disebutkan bahwasanya hingga penelitian ini

---

<sup>10</sup> Nia Putriyana dan Shintiya Dwi Puspita, “Tanggungjawab hukum Dalam Konteks Perbuatan Melawan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi,” *Arena Hukum* 7, no. 3 (2014): 452.

<sup>11</sup> *Ibid*, 454.

<sup>12</sup> Haswandi, *Op. Cit.*, 182.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 183.

dilakukan, tidak terdapat peraturan Kejaksaan tertentu yang memberikan petunjuk teknis mengenai pelaksanaan gugatan oleh JPN berdasarkan UU 20/2001.<sup>14</sup> Namun hal ini bukan berarti upaya tersebut nihil dari rekam jejak Kejaksaan.<sup>15</sup> Kekosongan petunjuk teknis pelaksanaan dari upaya ini memiliki relevansi dengan sedikitnya perkara-perkara yang menyangkut kondisi-kondisi yang sebagaimana ditetapkan dalam UU 20/2001 Pasal 32, 33 dan 34.<sup>16</sup> Namun setidaknya gugatan terhadap koruptor ataupun badan hukum yang terafiliasi dengannya dapat dilakukan oleh JPN apabila ada pelimpahan dari bidang Pidana Khusus.<sup>17</sup>

Analisa alur gugatan keperdataan ini dapat ditelusuri dalam “Laporan Perkara Gugatan Nomor: 904/Pdt.G/2007/PN.Jak.Sel antara Negara Republik Indonesia cq Presiden Republik Indonesia sebagai Penggugat melawan H.M Soeharto sebagai Tergugat I dan Yayasan Beasiswa Supersemar sebagai Tergugat II” mengenai bantuan hukum terhadap Pemerintah Indonesia dalam penyalahgunaan dana oleh Yayasan Supersemar yang didapatkan penulis dari Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Dalam laporan tersebut dapat ditemukan bahwa proses pelaksanaan gugatan untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi berdasarkan UU 20/2001 akan selalu diawali dengan pertimbangan bahwa proses pidana tidak mungkin dilakukan atau bahkan telah gagal dilakukan.

Dapat dipahami pula berdasarkan laporan tersebut, keabsahan *legal standing* JPN dalam mengajukan gugatan didapatkan setelah Jaksa Agung menunjuk sejumlah pegawai Kejaksaan untuk menjadi Jaksa Pengacara Negara berdasarkan SKK Substitusi No. SK-047/A/J.A/05/2007 tanggal 25 Mei 2007. Selanjutnya, berdasarkan Hukum Acara Perdata yang berlaku secara umum, JPN yang telah ditunjuk untuk menangani perkara ini melaksanakan proses gugatan hingga pemeriksaan perkara perdata layaknya perkara perdata lainnya. Dalam hal ini, termasuk pula gugatan yang diajukan oleh JPN ialah termasuk ganti kerugian *imateriil* sebesar Rp10.000.000.000.000 (Sepuluh Triliun

---

<sup>14</sup> Yudi Kristiana (Kepala Sub Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Rabu, 10 Januari 2024.

<sup>15</sup> Yudi Kristiana (Kepala Sub Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Rabu, 10 Januari 2024.

<sup>16</sup> Yudi Kristiana (Kepala Sub Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Rabu, 10 Januari 2024.

<sup>17</sup> Yudi Kristiana (Kepala Sub Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Rabu, 10 Januari 2024.

Rupiah). Adapun perhitungan jumlah kerugian *imateriil* ini didasarkan pada posita perkiraan kehilangan kesempatan bantuan biaya pendidikan. Namun laporan ini menerangkan bahwasanya hingga laporan terkait dibuat, JPN belum menerima Relas Pemberitahuan Putusan PK terkait.

Untuk mengetahui penyelesaian perkara tersebut, Peneliti merujuk merujuk pada Disertasi yang ditulis oleh Hotma PD. Sitompoel dengan judul “Pelaksanaan Asset Recovery dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi menurut Hukum Pidana dan Hukum Perdata Indonesia” dalam rangka memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada 2016. Dalam penelitian terdahulu tersebut diterangkan bahwa penyelesaian sengketa ini berakhir pada tingkat kasasi, yakni Putusan Nomor 2896K/Pdt/2009 tanggal 28 Oktober 2010 justru memberikan keringanan kepada Yayasan Supersemar dengan mengurangi biaya ganti rugi yakni sebesar 75% dari *actual loss* yang telah ditetapkan pada putusan sebelumnya. Namun keseluruhan putusan tersebut hanya memutus Yayasan Supersemar untuk melakukan ganti rugi namun membebaskan H.M Soeharto dari tanggung jawab perdata, terhadap putusan tersebut Penggugat maupun Tergugat mengajukan Peninjauan Kembali.<sup>18</sup>

Berdasarkan analisa pada penjabaran di atas maka diperlihatkan sebuah praktik yang berbeda daripada ketentuan di dalam UU 20/2001, tepatnya pada alasan mengapa gugatan keperdataan tersebut dilakukan. Berkaca pada proses gugatan keperdataan pada perkara Yayasan Supersemar maka dapat diketahui bahwasanya instrumen hukum keperdataan yang digunakan oleh JPN untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi pada tatanan praktik tidak terbatas pada UU 20/2001 saja, namun meliputi pula kondisi-kondisi yang menjadikan instrumen hukum keperdataan lebih relevan untuk digunakan daripada melakukan penuntutan dan pembedanaan.

Selain itu, penafsiran kerugian *potential loss* sebagai kerugian *imateriil* oleh JPN dalam kasus di atas dapat dinilai kurang tepat. Walau sebenarnya KUH Perdata sendiri tidak mengatur secara rinci mengenai ganti kerugian *imateriil* tersebut, bahkan tidak diatur pula besaran ganti rugi terkait dengan perbuatan melawan hukum.<sup>19</sup> Namun dapat dipahami bahwasanya kerugian *imateriil* justru merujuk kepada kerugian yang tidak

---

<sup>18</sup> Hotma P Sitompoel, Nindyo Pramono, dan Eddy O.S. Hiariej, “Pelaksanaan Asset Recovery Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Menurut Hukum Pidana Dan Hukum Perdata Indonesia” (Disertasi Program Doktor Universitas Gadjah Mada, 2016), 203.

<sup>19</sup> Rai Mantili, “Ganti Kerugian Immateriil terhadap Perbuatan Melawan Hukum Dalam Praktik: Perbandingan Indonesia dan Belanda,” *Jurnal Ilmiah Hukum De’Jure* 4, no. 2 (September 2019): 36.

dapat dihitung berdasarkan uang.<sup>20</sup> Sedangkan “kehilangan kesempatan bantuan bantuan biaya pendidikan” lebih relevan untuk ditafsirkan sebagai *potential loss*. Penjabaran mengenai perihal *potential loss* akan dijelaskan dalam Sub Bab Pengembangan Strategi Jaksa Pengacara Negara untuk Memulihkan Kerugian Negara akibat Korupsi menggunakan Instrumen Hukum Keperdataan.

## **2. Peraturan Kejaksaan mengenai Penyelesaian Uang Pengganti**

Penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU 31/1999) telah mempertimbangkan bahwa salah satu alasan dari pencabutan UU Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU 3/1971) ialah bahwa UU 3/1971 tidak mengatur sanksi bagi terpidana yang tidak membayar uang pengganti. Maka kemudian Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-020/A/JA/07/2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelesaian Uang Pengganti yang Diputus Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (PERJA 20/2014) menganggap pembayaran uang pengganti yang tidak dapat dipaksakan akibat tidak diaturnya pidana subsidair dari pembayaran uang pengganti pada UU 3/1971 sebagai tunggakan terhadap negara. Kemudian pada 2020, diterbitkan Peraturan Kejaksaan Nomor 19 Tahun 2020 tentang Penyelesaian Uang Pengganti yang Diputus Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (PERJA 19/2020) yang memperbaharui upaya penyelesaian uang pengganti yang diatur dalam PERJA 20/2014.

Dalam wawancara yang Penulis lakukan dengan Yusna Adia, S.H., M. H. selaku Kasubdit Penegakan Hukum sebagai direktorat yang membidangi upaya penyelesaian tunggakan uang pengganti pada bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) di Kejaksaan Agung di Kejaksaan Agung Republik Indonesia, disebutkan bahwa penyelesaian uang pengganti yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara bertumpu pada Surat Edaran Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara Nomor: SE-001/G/Gs/03/2021 tentang Petunjuk Teknis Penyelesaian Tunggakan Eksekusi Uang Pengganti yang Diputus Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, 36.



Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>21</sup> Dalam Petunjuk Teknis Penyelesaian Uang Pengganti ini dijelaskan bahwa (PERJA 19/2020) menjadi landasan hukum yang sekarang digunakan juga JPN untuk menggunakan instrumen Hukum Keperdataan dalam mengupayakan pembayaran tunggakan uang pengganti tersebut melalui jalur non-litigasi dan litigasi.<sup>22</sup>

Dalam upaya secara non-litigasi, JPN akan mengupayakan alternatif penyelesaian sengketa dengan melakukan negosiasi terhadap terpidana/ eks terpidana atau ahli warisnya untuk mencapai kesepakatan bersama agar suatu upaya penyelesaian uang pengganti dibayar tanpa melalui proses pengadilan. Sedangkan apabila upaya tersebut tidak berhasil maka JPN akan melakukan gugatan dengan dasar perbuatan melawan hukum sebesar uang pengganti yang belum terbayar terhadap yang bersangkutan.<sup>23</sup>

Petunjuk Teknis Penyelesaian Uang Pengganti ini juga mengatur mengenai mekanisme penyelesaian baru yang dinamakan “Penghapusan Uang Pengganti”, dimana dengan mekanisme ini maka tunggakan uang pengganti akan dihapuskan dalam hal terpidana atau eks terpidana sudah tidak lagi memiliki harta benda untuk membayar uang pengganti maupun dalam hal upaya penyelesaian secara litigasi tidak berhasil.<sup>24</sup> Dalam melihat keseluruhan proses ini JPN berperan besar pada tahap upaya non litigasi dan litigasi untuk mempersuasi atau bahkan memaksa terpidana atau bekas terpidana maupun ahli waris yang bersangkutan untuk melunasi tunggakan uang penggantian.<sup>25</sup>

Adapun dalam petunjuk teknis tersebut disebutkan 4 tahap penyelesaian tunggakan uang pengganti oleh JPN sebagai berikut:

1) Pengumpulan dan Inventarisasi Data Uang Pengganti

Pada tahap ini, dilakukan pengumpulan data-data yang berkaitan dengan kondisi terpidana, kemampuannya untuk melunasi tunggakannya serta berkas perkara yang bersangkutan.<sup>26</sup> Pada tahap ini peran besar masih dilakukan oleh bagian Pidana

---

<sup>21</sup> Yusna Adia (Kepala Sub Direktorat Penegakan Hukum pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Senin, 15 Januari 2024.

<sup>22</sup> Kantor Pengacara Negara, *Petunjuk Teknis Penyelesaian/ Penghapusan Tunggakan Eksekusi Uang Pengganti Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971* (Jakarta: Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 2021), 4–5.

<sup>23</sup> *Loc. Cit.*

<sup>24</sup> *Ibid*, 5–6.

<sup>25</sup> Yusna Adia (Kepala Sub Direktorat Penegakan Hukum pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Senin, 15 Januari 2024.

<sup>26</sup> Kantor Pengacara Negara, 3.

Khusus dan Intelijen pada Kejaksaan Agung hingga kemudian data-data tersebut diserahkan kepada bagian Perdata dan Tata Usaha Negara.<sup>27</sup>

2) Validasi Uang Pengganti

Pada tahap ini, akan dilakukan validasi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diserahkan kepada bagian Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung.<sup>28</sup>

Dimulai pada tahap ini, peran pelaksanaan upaya penyelesaian uang pengganti banyak bertumpu pada bagian Perdata dan Tata Usaha Negara.<sup>29</sup>

3) Penagihan, Pelacakan Aset dan Gugatan Uang Pengganti

Pada tahap ini dilakukan pelacakan aset terhadap informasi yang telah diterima oleh bagian Perdata dan Tata Usaha Negara.<sup>30</sup> Pelacakan aset merupakan fungsi bidang Intelijen Kejaksaan Agung yang hasilnya akan diserahkan kepada bagian Perdata dan Tata Usaha Negara yang apabila ditemukan bahwa aset telah beralih kepada ahli waris terpidana maka perlu dilakukan upaya non litigasi.<sup>31</sup> Adapun upaya litigasi atau gugatan dilakukan dalam hal terpidana atau bekas terpidana tidak membayar angsuran uang pengganti sama sekali atau mengalami macet pembayaran.<sup>32</sup> Dalam tahap ini apabila terjadi kondisi bahwa terpidana meninggal dunia atau ahli waris terpidana tidak memiliki harta benda maka dapat diusulkan penghapusan uang pengganti sebagai tahap selanjutnya.<sup>33</sup>

4) Penghapusan Uang Pengganti

Pada tahap ini akan dilakukan penelitian dan penilaian terhadap usulan penghapusan uang pengganti oleh tim verifikasi yang dibentuk oleh Jaksa Agung. Rapat pengambilan keputusan dari tim tersebutlah yang kemudian akan menentukan tidak atau dilakukannya penghapusan uang pengganti.<sup>34</sup>

---

<sup>27</sup> Yusna Adia (Kepala Sub Direktorat Penegakan Hukum pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Senin, 15 Januari 2024.

<sup>28</sup> Kantor Pengacara Negara, 4.

<sup>29</sup> Yusna Adia (Kepala Sub Direktorat Penegakan Hukum pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Senin, 15 Januari 2024.

<sup>30</sup> Kantor Pengacara Negara, *Loc. Cit.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, 5.

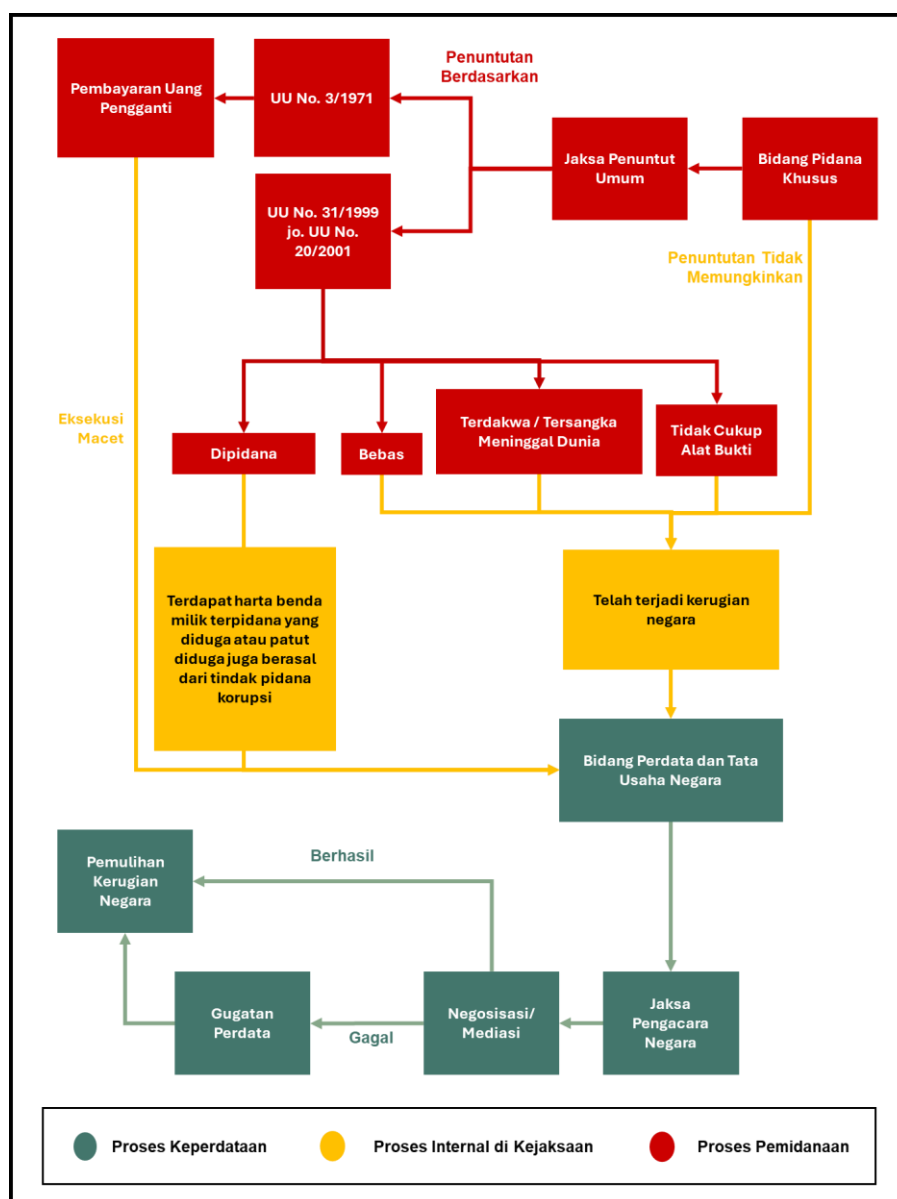
<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*, 6.

### C. STRATEGI JAKSA PENGACARA NEGARA UNTUK MEMULIHKAN KERUGIAN NEGARA AKIBAT KORUPSI MENGGUNAKAN INSTRUMEN HUKUM KEPERDATAAN

Dalam menggunakan instrumen hukum keperdataan yang telah dijelaskan di atas, tentu terdapat strategi-strategi tertentu yang melekat dalam praktik Jaksa Pengacara Negara. Untuk menjabarkan hal tersebut, terlebih dahulu Penulis menyajikan bagan pelaksanaan pemulihan kerugian negara menggunakan instrumen hukum keperdataan oleh JPN sebagai berikut.

**Gambar 1 Pelaksanaan Pemulihan Kerugian Negara Menggunakan Instrumen Hukum Keperdataan oleh JPN**



Sumber: Diolah Penulis, 2023

Proses keperdataan ialah sebuah proses terpisah dari proses pemidanaan sehingga pelaksanaannya terikat pada prinsip-prinsip keperdataan yang cenderung berbeda dari penegakan hukum secara pemidanaan.<sup>35</sup> Oleh karenanya Penulis mendapati 3 hal sebagai berikut yang menjadi sebuah upaya yang dilakukan oleh JPN dalam menggunakan instrumen hukum keperdataan dalam memulihkan kerugian negara akibat korupsi:

## **1. Upaya yang Dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara**

### *a) Upaya Kooperatif melalui Mediasi dan Negosiasi*

Dalam pelaksanaan penggunaan instrumen hukum keperdataan seperti yang Penulis jabarkan di atas, JPN dalam memulihkan kerugian negara akan menggunakan upaya kooperatif dalam alternatif penyelesaian sengketa seperti negosiasi maupun mediasi. Pelaksanaan mediasi maupun negosiasi oleh JPN berkaitan dengan ketentuan Hukum Acara Perdata sekaligus sebagai strategi untuk memenuhi tujuan pemulihan kerugian negara yang tidak berhasil secara represif melalui pemidanaan, maka kemudian sikap kooperatif perlu dilakukan layaknya upaya untuk mencapai kesepakatan dalam hubungan keperdataan.<sup>36</sup> Maka praktik mediasi maupun negosiasi secara kooperatif oleh JPN memang sebuah strategi dalam pelaksanaan pemulihan kerugian negara akibat korupsi melalui instrumen hukum keperdataan yang dilakukan dalam tujuan mencapai kesepakatan dengan terpidana korupsi maupun ahli warisnya agar kerugian negara yang terjadi akibat tindakan korupsi tersebut benar-benar dapat dipulihkan.

### *b) Penerapan Strict Liability terhadap Ahli Waris*

Sejatinya KUH Perdata hingga saat ini tidak dapat memenuhi kebutuhan hukum JPN untuk meminta pertanggungjawaban dari ahli waris koruptor, hal ini sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata dimana unsur kesalahan dalam perbuatan melawan hukum harus melekat pada pihak yang digugat, sedangkan kesalahan tersebut ada pada koruptor yang telah meninggal dunia, bukan ahli warisnya.<sup>37</sup> Perluasan pertanggungjawaban berdasarkan Pasal 1367 KUH Perdata ini sejatinya tidak secara tegas menekankan peralihan tanggung jawab pewaris terhadap ahli waris.<sup>38</sup> Waris sendiri

---

<sup>35</sup> Yudi Kristiana (Kepala Sub Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Rabu, 10 Januari 2024.

<sup>36</sup> Yusna Adia (Kepala Sub Direktorat Penegakan Hukum pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Senin, 15 Januari 2024.

<sup>37</sup> Haswandi, *Op. Cit.*, 174.

<sup>38</sup> *Ibid.*, 176.

dapat dijabarkan sebagai peralihan kekayaan seseorang yang telah meninggal kepada orang yang masih hidup.<sup>39</sup>

Oleh karenanya Penulis telah menuangkan bahwa dalam penggunaan instrumen hukum keperdataan sebagai strategi pemulihan kerugian negara akibat korupsi, JPN menerapkan prinsip *strict liability*. Penerapan prinsip ini sejatinya dilatarbelakangi oleh praktik memperkaya diri secara tidak sah oleh koruptor yang kemudian disebut sebagai *illicit enrichment*.<sup>40</sup> Maka sebenarnya doktrin yang diterapkan dalam instrumen hukum keperdataan yang berlaku saat ini serupa dengan yang diterapkan dalam Non-conviction Based Asset Forfeiture yang saat penulisan hukum ini dilakukan masih merupakan *ius constituendum*, bahwa pemulihan kerugian negara akibat korupsi lahir dari *taint doctrine* yang menyatakan bahwa tindak pidana dianggap telah *taint* (menodai) sebuah aset yang didapatkan dari sebuah tindak pidana yang dalam hal ini adalah tindakan korupsi.<sup>41</sup> Oleh karenanya secara logis dengan peralihan kekayaan dari pelaku korupsi terhadap ahli warisnya maka timbul hak negara untuk meminta pertanggungjawaban ahli waris untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi sebab aset yang dimilikinya merupakan sebuah *taint asset*.

c) *Perhitungan Kerugian Negara difokuskan pada Actual Loss*

Meskipun dilakukan dengan menggunakan instrumen hukum keperdataan, pemulihan kerugian negara akibat korupsi yang dilakukan JPN berdasarkan UU 20/2001 berfokus pada kerugian yang bersifat *actual loss*.<sup>42</sup> Demikian pula dengan penyelesaian uang pengganti yang diputus berdasarkan UU 3/1971, walau memungkinkan untuk dilakukan pemulihan kerugian yang bersifat *potential loss*, namun masih terikatnya penggunaan instrumen hukum keperdataan dengan proses pidana menjadikan JPN hanya fokus pada *actual loss* sebagai dasar kerugian yang dialami negara.<sup>43</sup> Demikian penafsiran kerugian *materiil* ini merupakan bagian dari *legal culture* sebab walau

---

<sup>39</sup> Tim Hukum Online. "Pembagian Harta Waris Menurut Hukum Perdata." <https://www.hukumonline.com/berita/a/pembagian-harta-waris-menurut-hukum-perdata-lt6236c9ba3d767/>. (diakses 12 Januari 2024).

<sup>40</sup> Muhammad Yusuf, *Miskinkan Koruptor! Pembuktian Terbalik Solusi Jitu yang Terabaikan*, (Jakarta: Pustaka Juanda Tegalima, 2013), 25.

<sup>41</sup> *Ibid.*, 126.

<sup>42</sup> Yudi Kristiana (Kepala Sub Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Rabu, 10 Januari 2024.

<sup>43</sup> Yusna Adia (Kepala Sub Direktorat Penegakan Hukum pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Senin, 15 Januari 2024.

kerugian negara secara yuridis maupun praktis dipahami tidak terbatas pada *actual loss* saja namun sebagian besar penegak hukum hanya berfokus pada kerugian riil yang terjadi dalam menafsirkan kerugian negara tersebut.<sup>44</sup>

## **2. Hambatan yang Muncul dan Upaya Mengatasinya**

Dalam menjalankan strategi di atas, JPN tentunya menemui hambatan-hambatan dalam praktiknya. Tentu dalam menghadapi hambatan tersebut, JPN memiliki upaya-upaya tertentu yang dilakukan agar pemulihan kerugian negara akibat korupsi melalui instrumen hukum keperdataan dapat berjalan efektif dan efisien. Upaya tersebut dapat dipahami sebagai bagian dari strategi JPN yang dilakukan untuk mengatasi hambatan yang datang, hal tersebut dijabarkan sebagai berikut.

### *a) Kebergantungan pelaksanaan Gugatan Keperdataan untuk Memulihkan Kerugian Negara akibat Korupsi dengan Proses Pidanaan*

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, secara yuridis penggunaan instrumen hukum keperdataan untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi akan bergantung dengan berhasil atau tidaknya proses pidanaan pelaku korupsi. Dengan kata lain, penggunaan instrumen hukum keperdataan oleh JPN dalam tujuan untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi bersifat kondisional yang artinya ia hanya dapat dilakukan dalam keadaan-keadaan tertentu seperti yang telah ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>45</sup> Demikian telah Penulis sebutkan bahwa pada praktiknya seperti dalam penanganan perkara Yayasan Supersemar walau tidak selalu kondisi yang menjadikan instrumen hukum keperdataan itu dapat digunakan tidak terbatas pada kondisi yang diatur dalam UU 20/2001, namun tetap saja pelaksanaannya akan selalu merupakan pelimpahan dari bidang Pidana Khusus. Hal ini kemudian menegaskan bahwasanya tetap dalam kondisi apapun instrumen hukum keperdataan itu digunakan untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi, pada faktanya upaya JPN ini akan selalu didahului dengan berhasil atau tidaknya proses Pidanaan.

Adapun Hukum Acara Perdata yang berlaku umum yang kemudian mengikat praktik JPN untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi itu mensyaratkan surat perintah Jaksa Agung sebagai *legal standing* JPN untuk mewakili kepentingan negara

---

<sup>44</sup> Muhammad Yusuf, *Op. Cit.*, 86.

<sup>45</sup> Haswandi, *Op. Cit.*, 179.

dalam peradilan perdata.<sup>46</sup> Demikian implikasinya ialah, sangat tidak memungkinkan untuk JPN mengambil tindakan sendiri untuk melakukan gugatan keperdataan untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi tanpa perintah dan penunjukan Jaksa Agung.<sup>47</sup> Oleh karenanya sifatnya menjadi opsional pula, pelaksanaannya akan sangat tergantung dengan kemauan Kejaksaan untuk beralih dari proses pemidanaan ke penggunaan instrumen hukum keperdataan oleh JPN.<sup>48</sup> Maka kemudian, sebagaimana penanganan tindakan korupsi oleh Kejaksaan pada umumnya, pemidanaan akan selalu didahulukan dan selama Jaksa Agung tidak menerima notifikasi mengenai tidak memungkinkan atau tidak berhasilnya pemidanaan pelaku korupsi maka penggunaan instrumen hukum keperdataan kian tidak akan terjadi pula.

Untuk mengatasi ketergantungan penggunaan instrumen hukum keperdataan untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi ini, JPN sepenuhnya bergantung kepada pengesahan RUU Perampasan Aset, sebab dengan kekhususan Hukum Acara Perdata yang berlaku pada regulasi tersebut, sangat memungkinkan permohonan perampasan aset yang akan dilakukan oleh JPN tidak akan bergantung lagi dengan proses pelaksanaan pemidanaan.<sup>49</sup> Namun sebagai upaya memaksimalkan penggunaan instrumen hukum keperdataan yang berlaku saat ini, JPN berusaha untuk tidak bergantung pada kondisi-kondisi yang ditetapkan dalam UU 20/2001 dalam menggunakan instrumen hukum keperdataan untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi, seperti yang dilakukan dalam penanganan perkara Yayasan Supersemar.<sup>50</sup>

*b) Kesulitan Pelacakan Aset Dalam Kondisi Penggunaan Instrumen Keperdataan Tidak Didahului Proses Pemidanaan*

Penggunaan instrumen hukum keperdataan sangat bergantung dengan berhasil atau tidaknya proses pelacakan aset yang dalam pelaksanaannya bergantung dengan bidang

---

<sup>46</sup> Yudi Kristiana (Kepala Sub Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Rabu, 10 Januari 2024.

<sup>47</sup> Yudi Kristiana (Kepala Sub Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Rabu, 10 Januari 2024.

<sup>48</sup> Haswandi, *Op. Cit.*, 178.

<sup>49</sup> Yudi Kristiana (Kepala Sub Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Rabu, 10 Januari 2024.

<sup>50</sup> Yudi Kristiana (Kepala Sub Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Rabu, 10 Januari 2024.

intelijen pada Kejaksaan.<sup>51</sup> Pelacakan aset sebenarnya lebih mudah untuk dilakukan dalam hal harta kekayaan koruptor tersebut pernah disita dalam proses pemidanaan yang mendahuluinya.<sup>52</sup> Untuk pemulihan kerugian negara akibat korupsi yang dilakukan berdasarkan UU 20/2001 Pasal 32, 33 dan 34 dimana secara nyata telah ditemukan kerugian negara akibat korupsi oleh Penyidik maupun Penuntut Umum, maka akan lebih mudah bagi JPN ketika menerima peralihan berkas untuk kemudian melacak harta kekayaan milik koruptor.

Sedangkan dalam penggunaan instrumen hukum keperdataan untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi oleh JPN melalui UU 20/2001 Pasal 38 C dan penyelesaian uang pengganti yang diputus berdasarkan UU 3/1971 sepenuhnya bertumpu pada berhasil atau tidaknya aset-aset koruptor tersebut dilacak. Dalam kondisi-kondisi tersebut sangat besar kemungkinannya bahwa hasil korupsi telah diamankan dengan dialihkan kepada orang lain.<sup>53</sup>

Untuk mengatasi hal tersebut Kejaksaan menerbitkan Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 jo. Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-027/A/JA/10/2014 tentang Pedoman Pemulihan Aset (PERJA 7/2020). Dimana dalam pedoman tersebut ditegaskan bahwa penelusuran aset diembankan sebagai salah satu tugas pokok Pusat Pemulihan Aset yang dibentuk Kejaksaan untuk mengkoordinasikan penelusuran aset dengan pihak-pihak di luar Kejaksaan yakni Aparat Penegak Hukum lainnya maupun pihak-pihak yang bersangkutan dengan aset yang dilacak. Maka kemudian dengan koordinasi tersebut JPN dilibatkan dalam proses pelacakan aset hingga audit terhadap harta kekayaan koruptor.<sup>54</sup> Melalui upaya ini maka pelacakan aset diharapkan agar berjalan lebih efektif dan efisien sehingga sewaktu-waktu penggunaan instrumen hukum keperdataan perlu dilakukan, JPN tidak akan terkendala dengan kondisi bahwa gugatan keperdataan tidak dapat dilakukan karena aset-aset telah beralih atau bahkan tidak ditemukan.

---

<sup>51</sup> Yusna Adia (Kepala Sub Direktorat Penegakan Hukum pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Senin, 15 Januari 2024.

<sup>52</sup> Haswandi, *Op. Cit.*, 185.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Yudi Kristiana (Kepala Sub Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Rabu, 10 Januari 2024.



c) *Tunduk pada Hukum Acara Perdata yang Berlaku Umum*

Menggunakan instrumen hukum keperdataan merupakan bagian dari strategi Kejaksaan untuk berusaha memulihkan kerugian negara akibat korupsi oleh karenanya ia bukan merupakan senjata pamungkas untuk memberi efek jera sekaligus memiskinkan koruptor, melainkan alternatif dari tidak berhasilnya proses pemidanaan dilakukan untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi tersebut.<sup>55</sup> Pada praktiknya gugatan keperdataan untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi oleh JPN yang sepenuhnya tunduk pada Hukum Acara Perdata yang berlaku secara umum justru menemui hambatan-hambatan yang pada umumnya ditemui dalam peradilan perdata.<sup>56</sup> Adapun kendala-kendala tersebut antara lain dapat berupa:

- 1) Proses pemeriksaan di peradilan perdata menggunakan sistem pembuktian formil yang dalam praktiknya dapat lebih sulit dari pembuktian pada peradilan pidana sebab JPN harus membuktikan bahwa harta kekayaan tergugat didapatkan melalui perbuatan korupsi yang merugikan negara;<sup>57</sup>
- 2) Dalam hal yang digugat adalah ahli waris dari koruptor, JPN hanya memiliki opsi untuk melakukan gugatan *onrechtmatige daad* (perbuatan melawan hukum) yang berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata mensyaratkan unsur kesalahan dalam tergugat, sehingga pembuktiannya sepenuhnya bertumpu pada penafsiran hukum oleh hakim yang memeriksa perkara;<sup>58</sup>
- 3) Proses pemeriksaan perkara perdata selalu memakan waktu yang panjang dengan proses eksekusi yang berlarut-larut.<sup>59</sup>

Untuk menghadapi hal-hal yang demikian menghambat proses peradilan perdata, JPN justru mengedepankan sifat kooperatif yang didasarkan kesamaan kedudukan negara sebagai penggugat dan koruptor sebagai tergugat.<sup>60</sup> Sifat kooperatif ini dilakukan

---

<sup>55</sup> Yudi Kristiana (Kepala Sub Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Rabu, 10 Januari 2024.

<sup>56</sup> Yudi Kristiana (Kepala Sub Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Rabu, 10 Januari 2024.

<sup>57</sup> Haswandi, *Loc. Cit.*

<sup>58</sup> *Ibid.*, 177.

<sup>59</sup> *Ibid.*, 186.

<sup>60</sup> Yusna Adia (Kepala Sub Direktorat Penegakan Hukum pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Senin, 15 Januari 2024.

demikian keberhasilan penggunaan instrumen hukum keperdataan yang dijadikan sebagai alternatif dari proses pemidanaan yang tidak berhasil dilakukan.<sup>61</sup>

#### **D. PENGEMBANGAN STRATEGI PEMULIHAN KERUGIAN NEGARA AKIBAT KORUPSI MENGGUNAKAN INSTRUMEN HUKUM KEPERDATAAN YANG DILAKUKAN JAKSA PENGACARA**

##### **1. Ekstensifikasi Penafsiran Kerugian Negara dalam Pemulihan Kerugian Negara akibat Korupsi oleh Jaksa Pengacara Negara**

Penulis telah menyebutkan sebelumnya bahwa penafsiran kerugian negara akibat korupsi merupakan bagian dari *legal culture* para penegak hukum yang berlaku di Indonesia. Penafsiran kerugian negara yang terbatas pada *actual loss* oleh JPN berkaitan erat dengan *legal substance* yang menjadi acuan dari penafsiran hukum itu sendiri.<sup>62</sup> Apabila merujuk pada Penjelasan UU 20/2001 Pasal 32, 33 dan 34, adanya “kerugian keuangan negara yang secara nyata telah terjadi” merupakan unsur kerugian negara yang dapat dimintakan pertanggungjawaban terhadap koruptor maupun ahli warisnya. Dalam penjelasannya, unsur tersebut merujuk pada hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.

Perhitungan kerugian negara sejatinya merupakan kewenangan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU 15/2006) dan/atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 *jo.* Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (PERPRES 20/2023). Sedangkan dalam standar pemeriksaan yang dilakukan kedua instansi tersebut kerugian negara tidak terbatas pada kerugian yang bersifat riil saja namun melingkupi pula kerugian yang bersifat potensial, sebab makna kerugian negara yang benar-benar merugikan negara tidak terbatas pada pada kerugian menurut asas kas saja melainkan melingkupi pula akuntansi lainnya yang dianut oleh suatu entitas.<sup>63</sup>

Walau demikian dikatakan bahwa *potential loss* tersebut sebenarnya juga diungkapkan dalam hasil pemeriksaan instansi yang berwenang, Putusan Mahkamah

---

<sup>61</sup> Yusna Adia (Kepala Sub Direktorat Penegakan Hukum pada Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia) wawancara pada Senin, 15 Januari 2024.

<sup>62</sup> Muhammad Yusuf, *Op. Cit.*, 87-88.

<sup>63</sup> Muhammad Yusuf, *Op. Cit.*, 86

Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 tentang Perbuatan Melawan Hukum Materiil Dalam Tindak Pidana Korupsi yang menguji Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa kerugian negara haruslah dapat dihitung meskipun sebagai perkiraan atau estimasi.<sup>64</sup> Maka sejatinya hal ini sejalan dengan asas *actori incumbit probatio* yang dituangkan dalam Pasal 1865 KUH Perdata, dimana pihak yang menyatakan bahwa dirinya memiliki suatu hak maka ia wajib membuktikannya.<sup>65</sup> Dengan kata lain JPN memiliki peluang untuk membuktikan bahwa kerugian yang dialami negara berdasarkan perhitungan instansi yang berwenang mencakup pula *potential loss*.

Perkembangan teori *tort law* pada dasarnya juga telah berkembang hingga mencakup *economic loss* (kerugian ekonomi) yang terjadi akibat perbuatan melawan hukum.<sup>66</sup> Merujuk pada Penjelasan UU 20/2001, yang dimaksud dengan perekonomian negara ialah setiap tujuan kebermanfaatan, kemakmuran hingga kesejahteraan masyarakat. Secara teoritis, dalam ilmu ekonomi kerugian dijelaskan sebagai kebalikan dari keadaan *well-off* atau *better-off* yakni *worst-off* dimana kekayaan negara pada suatu titik waktu tertentu lebih buruk daripada sebelumnya.<sup>67</sup> Maka hubungan antara korupsi dan kerugian negara pada dasarnya merupakan manipulasi dan keputusan mengenai keuangan yang dapat membahayakan perekonomian negara.<sup>68</sup>

Melalui penalaran tersebut maka kerugian perekonomian negara dapat menjadi dasar perhitungan *potential loss* yang dalam hukum keperdataan dapat dimanfaatkan oleh JPN untuk memulihkan kerugian negara akibat korupsi secara maksimal. Makna *potential loss* tersebut juga dapat diperluas hingga melingkupi *winstderving* atau yang secara ekonomi dipahami sebagai *opportunity loss* yang maknanya adalah keuntungan yang seharusnya diperoleh namun tidak dapat diperoleh akibat suatu perbuatan.<sup>69</sup> Oleh karena itu dengan menunjukan kepada hakim di muka pengadilan mengenai perhitungan ekonomis pada titik tertentu dimana negara mengalami kerugian akibat suatu tindakan korupsi atau hilangnya kesempatan negara mendapatkan keuntungan tertentu maka

---

<sup>64</sup> Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Salemba Empat, 2018), 144.

<sup>65</sup> Yahya M. Harahap, *Hukum Acara Perdata: Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 595.

<sup>66</sup> Theodorus M. Tuanakotta, *Op. Cit.*, 137.

<sup>67</sup> *Ibid.*, 148.

<sup>68</sup> Haswandi, *Op. Cit.*, 135.

<sup>69</sup> Theodorus M. Tuanakotta, *Op. Cit.*, 180.

apabila upaya ini berhasil dilakukan oleh JPN, potensi pemulihan sepenuhnya kerugian negara akibat korupsi akan lebih efisien.

## **2. Non-Conviction Based Civil Asset Forfeiture Sebagai Upaya Substitusi dari Criminal forfeiture**

*Non-Conviction Based Civil Asset Forfeiture* (NCB-*asset forfeiture*) secara harfiah diterjemahkan sebagai perampasan aset tanpa pidana. Hal ini sebagaimana NCB-*asset forfeiture* dilakukan oleh negara untuk menggugat suatu aset dan bukan suatu proses penanganan perkara pidana.<sup>70</sup> Pada saat penulisan hukum ini dilakukan, NCB masih merupakan *ius constituendum* di Indonesia. NCB-*asset forfeiture* dalam RUU Perampasan Aset yang disusun oleh Pemerintah Indonesia sejatinya tidak dapat dijadikan upaya *bypass* (memotong) proses pidana maka sifatnya tetaplah komplementer.<sup>71</sup> Hal tersebut berkenaan dengan hal-hal sebagai berikut.

- a) Permohonan perampasan aset secara keperdataan tidak menghapuskan kewenangan untuk melakukan penuntutan terhadap pelaku tindak pidana.<sup>72</sup>
- b) Apabila terdapat kesamaan objek yang akan dirampas antara pemeriksaan perkara pidana dengan permohonan perampasan aset secara keperdataan, maka pemeriksaan terhadap permohonan perampasan aset ditunda sampai adanya putusan hakim dalam perkara pidana.<sup>73</sup>
- c) Apabila putusan hakim terkait perkara pidana menyatakan aset yang menjadi objek dalam permohonan perampasan aset dirampas sebagai pidana tambahan, maka permohonan perampasan aset menjadi gugur.<sup>74</sup>

Dalam memperhatikan ketentuan-ketentuan tersebut maka dapat dikatakan bahwa sebenarnya NCB-*asset forfeiture* merupakan *ultimum remedium* sebab ia akan tetap didahului oleh proses pidana dan menjadi upaya komplementer dalam hal pidana tambahan berdasarkan UU 20/2001.<sup>75</sup> Ketentuan semacam itu berangkat dari pendapat bahwa Pelaksanaan NCB-*asset forfeiture* sejatinya merupakan proses penegakan hukum pidana yang mengadopsi ketentuan peradilan perdata.<sup>76</sup>

---

<sup>70</sup> Haswandi, *Op. Cit.*, 46.

<sup>71</sup> Lilik Mulyadi, *Op. Cit.*, 238.

<sup>72</sup> Ramelan, dkk, *Laporan Akhir Naskah Akademik RUU Perampasan Aset Tindak Pidana* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, , 2012), 172.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*, 173.

<sup>75</sup> Haswandi, *Op. Cit.*, 153.

<sup>76</sup> Lilik Mulyadi, *Op. Cit.*, 239.

Maka saat RUU Perampasan Aset yang menjadi dasar hukum pelaksanaan NCB-asset forfeiture telah menjadi hukum positif di Indonesia, Kejaksaan akan memiliki dua pilihan dalam tujuan pemulihan kerugian negara akibat korupsi yakni melalui criminal forfeiture atau NCB-asset forfeiture. Dengan kedua opsi pemulihan kerugian negara akibat korupsi ini, dapat disusun sebuah pengembangan strategi yang berdasar pada Fugitive Disentitlement Doctrine yang dipraktikkan pada NCB-asset forfeiture di Amerika Serikat. Doktrin ini pada dasarnya memaksa seorang terdakwa dalam kasus pidana atau yang dalam hal ini ialah kasus korupsi untuk menyerahkan dirinya menghadapi dakwaan Penuntut Umum apabila ingin melakukan perlawanan terhadap NCB-asset forfeiture.<sup>77</sup> Dengan meng-substitusi pidana tambahan perampasan aset, maka JPN dapat melakukan bargaining dengan Fugitive Disentitlement Doctrine.

Dalam kondisi seperti yang diandaikan di atas, pemulihan kerugian negara akibat korupsi oleh JPN melalui permohonan perampasan aset secara keperdataan dapat didahulukan daripada penuntutan pidana tambahan perampasan aset berdasarkan UU 20/2001 yang bergantung dengan putusan pidananya. Dengan upaya ini maka penggunaan instrumen hukum keperdataan oleh JPN untuk pemulihan kerugian negara akibat korupsi diletakan sebagai fokus utama. Hal ini sejalan dengan konsep NCB-asset forfeiture yang lahir sebagai upaya compensatory atau remedial damages yang berbeda dari tujuan criminal forfeiture yang bersifat punitive.<sup>78</sup> Konsep ini sejatinya telah diadopsi dalam ketentuan RUU Perampasan Aset yang menyatakan bahwa permohonan perampasan aset secara keperdataan tidak menghapuskan kewenangan untuk melakukan penuntutan terhadap pelaku tindak pidana.<sup>79</sup> Ketentuan ini sejatinya telah memisahkan Stolen Asset Recovery sebagai tujuan NCB-asset forfeiture dari proses pemidanaan yang bertujuan menghukum pelaku korupsi. Oleh karena itu pemulihan kerugian negara akibat korupsi dapat dicapai tanpa bergantung dengan proses pemidanaan sehingga hak-hak negara dapat dipulihkan lebih efisien demi kepentingan masyarakat.

## **E. PENUTUP**

Dalam penggunaan instrumen hukum keperdataan untuk melakukan gugatan terhadap koruptor serta penyelesaian tunggakan uang pengganti, JPN menyelenggarakan upaya-upaya kooperatif seperti mediasi dan negosiasi, menerapkan *strict liability* kepada ahli waris koruptor

---

<sup>77</sup> Muhammad Yusuf, *Op. Cit.*, 135.

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> Ramelan, dkk, *Op. Cit.*, 172.

serta melakukan perhitungan kerugian negara yang terbatas pada *actual loss* yang dialami negara. Walau dilakukan sebagai alternatif pemulihan kerugian negara akibat korupsi yang tidak berhasil dilakukan melalui pemidanaan, penggunaan instrumen hukum keperdataan oleh JPN nyatanya juga menemui hambatan-hambatan yang antara lain adalah kebergantungan pelaksanaannya dengan proses pemidanaan dan sulitnya untuk melakukan pelacakan aset. Selain itu, Hukum Acara Perdata yang berlaku umum justru tidak optimal menjadi instrumen hukum keperdataan yang digunakan oleh JPN untuk mendukung hal tersebut. Oleh karenanya secara yuridis maupun praktis, penggunaan instrumen hukum keperdataan oleh JPN belum mampu memenuhi tujuan pemulihan kerugian negara optimal.

Terdapat dua hal yang dapat dikembangkan dalam strategi pemulihan kerugian negara akibat korupsi oleh JPN yang menggunakan instrumen hukum keperdataan. Pertama adalah ekstensifikasi penafsiran kerugian negara hingga melingkupi pula *potential loss* yang akan dialami negara. Hal tersebut perlu dilakukan sebagaimana nyatanya Hukum Acara Perdata menyediakan kemungkinan dilakukannya ganti rugi yang bersifat *potential* secara yuridis. Tentu walau bersifat *potential*, perhitungannya harus tetap rinci dan jelas yang mana dapat dilakukan dengan perhitungan ekonomis yakni dengan menunjukkan keadaan ekonomi negara yang pada suatu titik tertentu lebih buruk dari sebelumnya. Kedua, pengembangan tersebut juga dapat dilakukan dengan menjadikan NCB-*asset forfeiture* sebagai upaya yang meng-substitusi perampasan aset sebagai pidana tambahan berdasarkan UU 20/2001. Dengan pengembangan ini maka JPN dapat memaksa terdakwa korupsi untuk menghadapi dakwaannya sebagai *bargaining* dengan permohonan perampasan aset yang dilakukan secara keperdataan. Melalui upaya tersebut maka upaya pemulihan kerugian negara akibat korupsi akan menjadi fokus tersendiri yang terpisah dari tujuan penghukuman pelaku korupsi, sehingga kerugian negara yang terjadi dapat diminimalisir semaksimal mungkin.

Sebagai sebuah lembaga penegak hukum, Kejaksaan Agung harus menerbitkan petunjuk teknis yang merinci antara lain mengenai tindakan-tindakan yang perlu dilakukan JPN sebagai pejabat dengan kewenangan *dominus litis* untuk mengajukan gugatan ke muka pengadilan Perdata. Maka dalam petunjuk teknis tersebut, JPN harus terlebih dahulu menyelesaikan *Prejudicieel Geschil* dalam pertautan antara perkara pidana dan perdata pada suatu kasus korupsi. Kemudian, petunjuk teknis tersebut juga harus mendorong koordinasi JPN dengan lembaga penegak hukum lainnya guna mempercepat proses pelacakan dan pembekuan harta kekayaan korupsi maupun ahli waris koruptor. Selain itu, Petunjuk teknis tersebut juga harus melingkupi cara-cara agar kerugian yang bersifat *potential loss* dapat diinventarisir dan diverifikasi oleh JPN guna disajikan ke hadapan Majelis Hakim untuk dilakukan pembuktian

secara keperdataan. Adapun dalam verifikasi mengenai *potential loss* tersebut JPN perlu dibantu oleh seorang tenaga ahli dalam bidang perakutansian sehingga gugatan yang dibangun JPN memiliki dasar keilmuan yang kuat.

## **F. DAFTAR PUSTAKA**

- Haswandi. *Tanggung Jawab Perdata Pelaku Tindak Pidana Korupsi dan Ahli Warisnya: Pengembalian Aset Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Kencana, 2023.
- Kantor Pengacara Negara. *Petunjuk Teknis Penyelesaian/ Penghapusan Tunggakan Eksekusi Uang Pengganti Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971*. Jakarta: Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 2021.
- Karina, Fitrizia Blessi. “Gugatan Perdata Dalam Tindak Pidana Korupsi Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.” *Lex Crimen* VI, no. 9 (2017): 105–12.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Mantili, Rai. “Ganti Kerugian Immateriil terhadap Perbuatan Melawan Hukum Dalam Praktik: Perbandingan Indonesia dan Belanda.” *Jurnal Ilmiah Hukum De’Jure* 4, no. 2 (September 2019).
- Mulyadi, Lilik. *Model Ideal Pengembalian Aset (Asset Recovery) Pelaku Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Kencana, 2020.
- Paku Utama. *Memahami Asset Recovery dan Gatekeeper*. Jakarta: Legal Roundtable, 2013.
- Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-020/A/JA/07/2014 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelesaian Uang Pengganti yang Diputus Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Rencana Strategis Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2020 – 2024.
- Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 jo. Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-027/A/JA/10/2014 tentang Pedoman Pemulihan Aset.
- Putriyana, Nia, dan Shintiya Dwi Puspita. “Tanggungjawab hukum Dalam Konteks Perbuatan Melawan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi.” *Arena Hukum* 7, no. 3 (2014): 303–471.
- Ramelan, dkk. *Laporan Akhir Naskah Akademik RUU Perampasan Aset Tindak Pidana*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, , 2012.

- Sitompoe, Hotma P, Nindyo Pramono, dan Eddy O.S. Hiariej. “Pelaksanaan Asset Recovery Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Menurut Hukum Pidana Dan Hukum Perdata Indonesia.” Program Doktor Universitas Gadjah Mada, 2016.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 2014.
- Sub Direktorat Bantuan Hukum dan Pemulihan Direktorat Perdata Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung Republik Indonesia. *Laporan Perkara Gugatan Nomor: 904/Pdt.G/2007/PN.Jak.Sel antara Negara Republik Indonesia cq Presiden Republik Indonesia sebagai Penggugat melawan H.M Soeharto sebagai Tergugat I dan Yayasan Beasiswa Supersemar sebagai Tergugat II*. Jakarta: Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 2014.
- Tim Hukum Online. “Pembagian Harta Waris Menurut Hukum Perdata.” <https://www.hukumonline.com/berita/a/pembagian-harta-waris-menurut-hukum-perdata-1t6236c9ba3d767/>, 22 Mei 2023.
- Tuanakotta, Theodorus M. *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Salemba Empat, 2018.
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 jo. Undang-Undang No. 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Yusuf, Muhammad. *Miskinkan Koruptor! Pembuktian Terbalik Solusi Jitu yang Terabaikan*. Jakarta: Pustaka Juanda Tigalima, 2013.