

Instrumen Perdata untuk Mengembalikan Kerugian Negara dalam Korupsi

Oleh Suhadibroto

Pendahuluan

1. Salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi ialah adanya kerugian keuangan Negara. Terhadap kerugian keuangan negara ini membuat UU korupsi, baik yang lama yaitu UUD no.3 tahun 1971 maupun yang baru yaitu UU no.31 tahun 1999 jo UU no.20 tahun 2001, menetapkan kebijakan bahwa kerugian keuangan negara itu harus dikembalikan atau diganti oleh pelaku korupsi.
2. Menurut UU korupsi tersebut, pengembalian kerugian keuangan negara dapat dilakukan melalui dua instrumen hukum, yaitu instrumen pidana dan instrumen perdata. Instrumen pidana dilakukan oleh penyidik dengan menyita harta benda milik pelaku dan selanjutnya oleh penuntut umum dituntut agar dirampas oleh Hakim. Instrumen perdata dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) atau instansi yang dirugikan terhadap pelaku korupsi (tersangka, terdakwa, terpidana atau ahli warisnya bila terpidana meninggal dunia). Instrumen pidana lebih lazim dilakukan karena proses hukumnya lebih sederhana dan mudah.

Kasus perdata

1. Penggunaan instrumen perdata dalam perkara korupsi, menimbulkan kasus perdata yang sepenuhnya tunduk kepada ketentuan hukum perdata yang berlaku, baik materiil maupun formil.
2. UU korupsi lama yaitu UU no.3 tahun 1971, tidak menyatakan digunakannya instrumen perdata untuk mengembalikan kerugian keuangan negara. Tetapi dalam praktek instrumen perdata ini digunakan oleh Jaksa, berkaitan dengan adanya hukuman tambahan yaitu pembayaran uang pengganti terhadap terpidana vide pasal 34 (C) UU tersebut. Dalam hal ini Jaksa Pengacara Negara (selanjutnya disingkat JPN) melakukan gugatan perdata terhadap terpidana, agar membayar uang pengganti sebagaimana ditetapkan oleh Hakim pidana yang memutus perkara korupsi yang bersangkutan.

3. UU Korupsi yang berlaku saat ini, yaitu UU no.31 tahun 1999 jo UU no.20 tahun 2001 dengan tegas menyatakan penggunaan instrumen perdata, sebagaimana pada pasal 32, 33, 34, UU no.31 tahun 1999 dan pasal 38 C UU no.20 tahun 2001.

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

Bila penyidik menangani kasus yang secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, tetapi tidak terdapat cukup bukti untuk membuktikan unsur-unsur pidana korupsi, maka penyidik menghentikan penyidikan yang dilakukan. Dalam hal ini penyidik menyerahkan berkas perkara hasil penyidikannya kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perdata terhadap bekas tersangka yang telah merugikan keuangan negara tersebut (pasal 32 ayat (1) UU no.31 tahun 1999)

Hakim dapat menjatuhkan putusan bebas dalam perkara korupsi, meskipun secara nyata telah ada kerugian negara, karena unsur-unsur pidana korupsi tidak terpenuhi. Dalam hal ini penuntut umum (PU) menyerahkan putusan Hakim kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perdata terhadap bekas terdakwa yang telah merugikan keuangan negara (pasal 32 ayat (2) UU no.31 tahun 1999)

Dalam penyidikan perkara korupsi ada kemungkinan tersangka meninggal dunia, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara. Penyidikan terpaksa dihentikan dan penyidik menyerahkan berkas hasil penyidikannya kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan, untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli waris tersangka (pasal 33 UU no.31 tahun 1999)

Bila terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penuntut umum menyerahkan salinan berkas berita acara sidang kepada JPN atau kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli waris terdakwa (pasal 34 UU no.31 tahun 1999)

Ada kemungkinan setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana korupsi yang belum dikenakan perampasan, (sedangkan di sidang pengadilan terdakwa tidak dapat membuktikan harta benda tersebut diperoleh bukan karena korupsi), maka negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana dan atau ahli warisnya (pasal 38 C UU no.20 tahun 2001). Dalam kasus ini instansi yang dirugikan dapat memberi kuasa kepada JPN atau kuasa hukumnya untuk mewakilinya.

Proses perdata

1. Sebagaimana disinggung di atas, bahwa upaya pengembalian kerugian keuangan negara menggunakan instrument perdata, sepenuhnya tunduk pada disiplin hukum perdata materiil maupun formil, meskipun berkaitan dengan tindak pidana korupsi.
2. Berbeda dengan proses pidana yang menggunakan sistem pembuktian materiil, maka proses perdata menganut sistem pembuktian formil yang dalam prakteknya bisa lebih sulit daripada pembuktian materiil. Dalam tindak pidana korupsi khususnya, di samping penuntut umum, terdakwa juga mempunyai beban pembuktian, yaitu terdakwa wajib membuktikan bahwa harta benda miliknya diperoleh bukan karena korupsi. Beban pembuktian pada terdakwa ini disebut “pembuktian terbalik terbatas” (penjelasan pasal 37 UU no.31 tahun 1999)
3. Dalam proses perdata beban pembuktian merupakan kewajiban penggugat, demikian halnya untuk kasus-kasus tersebut angka 4a – e di atas, beban pembuktian ada pada JPN atau instansi yang dirugikan sebagai penggugat. Dalam hubungan ini penggugat berkewajiban membuktikan antara lain:

Bahwa secara nyata telah ada kerugian keuangan negara.

Kerugian keuangan negara sebagai akibat atau berkaitan dengan perbuatan tersangka terdakwa atau terpidana.

Adanya harta benda milik tersangka, terdakwa atau terpidana yang dapat digunakan untuk pengembalian kerugian keuangan negara.

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

Dalam pasal 32, 33 dan 34 UU no.31 tahun 1999 terdapat rumusan “secara nyata telah ada kerugian negara”. Penjelasan pasal 32 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian negara adalah kerugian negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik” Pengertian “nyata” di sini didasarkan pada adanya kerugian negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya oleh instansi yang berwenang atau akuntan publik. Jadi pengertian “nyata” disejajarkan atau diberi bobot hukum sama dengan pengertian hukum “terbukti”. Dalam sistem hukum kita, hanya Hakim dalam suatu persidangan pengadilan mempunyai hak untuk menyatakan sesuatu terbukti atau tidak terbukti. Perhitungan instansi yang berwenang atau akuntan publik tersebut dalam sidang pengadilan tidak mengikat hakim. Hakim tidak akan serta merta menerima perhitungan tersebut sebagai perhitungan yang benar, sah dan karenanya mengikat. Demikian halnya dengan tergugat (tersangka, terdakwa atau terpidana) juga dapat menolaknya

sebagai perhitungan yang benar, sah dan dapat diterima. Siapa yang dimaksud dengan “instansi yang berwenang”, juga tidak jelas; mungkin yang dimaksud instansi seperti BPKP, atau BPK. Mengenai “akuntan publik”, juga tidak dijelaskan siapa yang menunjuk akuntan publik tersebut; penggugat atau tergugat atau pengadilan?

Penggugat (JPN atau instansi yang dirugikan) harus dapat membuktikan bahwa tergugat (tersangka, terdakwa, atau terpidana) telah merugikan keuangan negara dengan melakukan perbuatan tanpa hak (*onrechmatige daad, factum illicitum*). Beban ini sungguh tidak ringan, tetapi penggugat harus berhasil untuk bisa menuntut ganti rugi.

Kalau harta kekayaan tergugat (tersangka, terdakwa atau terpidana) pernah disita, hal ini akan memudahkan penggugat (JPN atau instansi yang dirugikan) untuk melacaknya kembali dan kemudian dapat dimohonkan oleh penggugat agar Hakim melakukan sita jaminan (*conservatoir beslag*). Tetapi bila harta kekayaan tergugat belum (tidak pernah disita), maka akan sulit bagi penggugat untuk melacaknya; kemungkinan besar hasil korupsi telah diamankan dengan di atas namakan orang lain.

Pasal 38 C UU no.20 tahun 2001 menyatakan bahwa terhadap “harta benda milik terpidana yang diduga atau patut diduga berasal dari tindak pidana korupsi yang belum dikenakan perampasan untuk negara..... negara dapat melakukan gugatan perdata”. Dengan bekal “dugaan atau patut diduga” saja penggugat (JPN atau instansi yang dirugikan) pasti akan gagal menggugat harta benda tergugat (terpidana). Penggugat harus bisa membuktikan secara hukum bahwa harta benda tergugat berasal dari tindak pidana korupsi; “dugaan atau patut diduga” sama sekali tidak mempunyai kekuatan hukum dalam proses perdata.

Proses perkara perdata dalam prakteknya berlangsung dengan memakan waktu panjang, bahkan bisa berlarut-larut. Tidak ada jaminan perkara perdata yang berkaitan dengan perkara korupsi akan memperoleh prioritas. Di samping itu, sebagaimana pengamatan umum bahwa putusan Hakim perdata sulit diduga (*unpredictable*)

Upaya konvensional

1. Kalau kita simak penjelasan umum UU no.31 tahun 1999 jo UU no.20 tahun 2001, maka pembuat UU berikrar akan memberantas korupsi dengan “cara luar biasa” dan dengan “cara yang khusus”, karena korupsi di Indonesia terjadi secara sistematik dan meluas serta telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat luas.

“Cara luar biasa” dan “cara yang khusus” yang dimaksud adalah pembuktian terbalik yang dibebankan kepada terdakwa, alat bukti elektronik, tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai delik formil, korporasi sebagai subyek tindak pidana korupsi, ancaman pidana minimum, pidana penjara bagi terpidana yang tidak dapat

membayar uang pengganti, perluasan pengertian pegawai negeri, gugatan perdata untuk mengembalikan kerugian keuangan negara dan sebagainya.

2. Kalau kita perhatikan uraian mengenai hambatan-hambatan yang diperkirakan dapat timbul dalam penggunaan instrumen perdata untuk mengembalikan kerugian keuangan negara, maka gugatan perdata terhadap tersangka, terdakwa atau terpidana yang dimaksud oleh UU no.31 tahun 1999 jo UU no.20 tahun 2001 merupakan upaya standard bahkan konvensional dan sama sekali bukan “cara luar biasa” atau “cara yang khusus”.

3. Mengingat proses perdata yang tidak mudah, maka dapat diperkirakan bahwa upaya pengembalian kerugian keuangan negara sulit memperoleh keberhasilan. Kalau ketidakberhasilan ini sering terjadi, maka akan menimbulkan penilaian yang keliru, khususnya terhadap JPN karena dianggap gagal melaksanakan perintah UU.

Kesimpulan

1. Dengan instrumen hukum perdata yang standard atau konvensional sebagaimana yang disediakan oleh UU no.31 tahun 1999 jo UU no.20 tahun 2001, upaya mengembalikan kerugian keuangan negara tidak akan efektif, karena banyak hambatan yang menghadang.

2. Untuk extra ordinary crime seperti korupsi, perlu instrumen yang juga extra ordinary, agar pemulihan kerugian keuangan negara bisa efektif, yaitu antara lain dengan memberlakukan konsep pembuktian terbalik secara penuh dalam proses perdata, khususnya dalam kaitannya dengan harta benda tergugat (tersangka, terdakwa atau terpidana). Artinya tergugat diberi beban untuk membuktikan bahwa harta kekayaannya tidak berasal dari korupsi. Di samping itu perlu penyederhanaan proses, misalnya proses sita jaminan (conservatoir beslag).

3. Pembuat UU no. 31 tahun 1999 jo UU no.20 tahun 2001 rupanya tidak memahami asas-asas dan praktek litigasi perkara perdata, sehingga berasumsi bahwa pengembalian kerugian keuangan negara dengan menggunakan instrumen perdata bisa efektif.

Sumber : Komisi Hukum Nasional (29 November 2005)