

# Gugatan Keperdataan Oleh Jaksa Pengacara Negara Sebagai Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Karena Korupsi

Iwan Kurniawan<sup>1\*</sup>, Riki Afrizal<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, Indonesia

\* Corresponding author's e-mail : [iwan\\_blondee@yahoo.co.id](mailto:iwan_blondee@yahoo.co.id)

## ARTICLE INFO

### Keywords :

Gugatan Perdata; Kerugian Keuangan Negara; Korupsi.

### How To Cite :

Kurniawan, I., & Afrizal, R. (2021). Gugatan Keperdataan Oleh Jaksa Pengacara Negara Sebagai Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Karena Korupsi. *Nagari Law Review*, 5(1), 103-115.  
doi:10.25077/nalrev.v.5.i.1.p.103-115.2021

## ABSTRACT

Stollen assets recovery is one of the main purpose of eradicating corruption policy in Indonesia. Private lawsuit is one of the mechanisms that can be used to achieve this purpose. This mechanism has been regulated in Law Number. 31 of 1999 as amended by Law Number. 20 of 2001 Concerning the Eradication of Crimes of Corruption. This article analyses the extent to which private lawsuits mechanism in that Law can normatively accommodate the efforts to recover state financial losses due to corruption and the problems faced by State Attorneys in implementing these rules. This study uses both normative and empirical legal research methods. Primary data in this research was carried out by purposive sampling method in several District Attorney offices in West Sumatra. From what has been done, it can be said that the rules regarding private lawsuits in Law no. 31 of 1999 and Law No. 20 of 2001 concerning The Eradication of Crime of Corruption has opened a fairly flexible space for state attorneys to submit private action to recover state financial losses. However, the space provided by these laws and regulations has not been fully utilized by the Attorney General's Office, especially the District Attorney's Office in West Sumatra. There are several problems, both juridical and non-juridical in nature, such as: the problem of proof in the civil case, the misunderstanding of the attorney officer about the rules of private lawsuits in that Law, the problem of tracking assets, and the problem concerning the benefits or profits. In fact, the profits obtained from this private lawsuit do not have a significant impact on efforts to recover state losses.

©2021 NALREV. Faculty of Law Universitas Andalas

## 1. Pendahuluan

Korupsi merupakan persoalan besar yang dihadapi oleh hampir seluruh Negara di dunia khususnya di negara-negara berkembang. Korupsi itu seumpama wabah yang telah merusak tatanan sosial di berbagai Negara. Hal ini terdapat dalam mukaddimah United Convention Against Corruption yang menyatakan : *Corruption is an insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies. It undermines democracy and the rule of law, leads to violations of human rights, distorts markets, erodes the quality of life and allows organized crime, terrorism and other threats to human security to flourish.* Indonesia merupakan salah satu negara yang digerogeti oleh “wabah” korupsi ini.

Menurut laporan yang dirilis Transparency Internasional Indonesia (TII), dalam tahun 2019 Indonesia masih tergolong ke dalam negara yang tinggi tingkat korupsinya, yakni ada di skor 40 dan ranking 85 dari 180 negara.<sup>1</sup> Walaupun, terjadi peningkatan dari tahun sebelumnya yakni dari peringkat 89 menjadi peringkat ke 85, dengan skor 40 namun peningkatan itu masih belum signifikan dalam pemberantasan korupsi. Meskipun demikian, di Asia Tenggara, Indonesia berada pada tingkat yang cukup baik dimana Indonesia menempati posisi keempat dibawah Singapura, Brunei, dan

<sup>1</sup> [http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2019](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2019) pada tanggal 27 Maret 2020

Malaysia.<sup>2</sup>Data ini memperlihatkan bahwa gerakan pemberantasan korupsi di Indonesia masih berada dalam jalur yang benar namun perlu upaya yang lebih keras lagi agar bisa memberikan hasil yang memuaskan, karena sepanjang satu dasawarsa, skor tersebut hanya naik satu angka<sup>3</sup>.

Secara nasional tingkat Kerugian Keuangan Negara yang disebabkan korupsi sudah sedemikian besar. Nilai kerugian negara akibat tindak pidana korupsi di Indonesia selama 2001-2015 mencapai Rp203,9 triliun. Hasil kajian Laboratorium Ilmu Ekonomi Universitas Gadjah Mada (UGM), juga menghitung hukuman berupa denda dan sita aset hanya terkumpul Rp21,26 triliun. Total kerugian negara Rp203,9 triliun itu berasal dari 2.321 kasus yang melibatkan 3.109 terdakwa. Kerugian negara ini belum menghitung biaya sosial korupsi. Dengan denda Rp21,26 triliun, berarti masih ada bolong yang harus disubsidi sebesar Rp182,64 triliun.<sup>4</sup> Untuk tahun 2018, kerugian keuangan Negara karena korupsi menurut perhitungan yang dilakukan ICW mencapai 9,6 Triliun. Angka ini kemungkinan akan jauh meningkat di tahun 2019 mengingat terdapatnya potensi kerugian keuangan Negara sebesar 16,81 Triliun dari Kasus asuransi Jiwasraya.<sup>5</sup>

Permasalahan korupsi telah sejak lama mewarnai berbagai aspek dalam kehidupan bermasyarakat di Indonesia. Selama beberapa dasawarsa, fenomena korupsi telah menjadi suatu persoalan nasional yang sulit ditanggulangi, malahan semakin memperlihatkan peningkatan baik kuantitas atau kualitas.<sup>6</sup>Semakin banyak terungkap tindak pidana korupsi dalam skala besar, dan melibatkan pejabat Negara di berbagai sektor pemerintahan, baik legislative, eksekutif dan yudikatif. Korupsi juga menjamah berbagai sektor kehidupan, dari tingkat pemerintahan tinggi sampai bawahan, bahkan mulai dari istana kepresidenan sampai pada tingkat kelurahan bahkan RT.<sup>7</sup>

Korupsi terjadi pada birokrasi pemerintah, badan usaha milik Negara atau perusahaan daerah, perusahaan swasta, sampai pada organisasi masa atau kelompok masyarakat (Pokmas) yang dibentuk untuk membantu penyaluran dana bantuan bencana alam bagi para korban. Korupsi sudah merasuk pada semua bidang kehidupan bernegara dan berbangsa, baik di bidang politik, ekonomi, pemerintahan, pendidikan<sup>8</sup> maupun keagamaan.<sup>9</sup>

Seriusnya ancaman tindak pidana korupsi mengakibatkan tindak pidana ini ditetapkan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), sehingga upaya penanggulangannya juga harus dilakukan dengan cara-cara yang luar biasa pula (*extra ordinary measures*). Korupsi bahkan dianggap sebagai pelanggaran terhadap hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat sebagai bagian dari hak asasi manusia,<sup>10</sup> karena korupsi menghambat tercapainya tujuan pembangunan nasional, bahkan tujuan didirikannya Negara ini. Oleh sebab itu tujuan untuk mengembalikan kerugian keuangan Negara harus menjadi salah satu prioritas utama.

<sup>2</sup> Dalam survey Transparency International (TI) yang dilakukan setiap tahun, terhadap 180 negara dilakukan pemeringkatan indeks persepsi korupsinya, dengan rentang angka 0 hingga 100. Semakin tinggi angka tersebut menunjukkan indeks persepsi korupsi yang semakin baik, dalam arti negara tersebut dianggap bersih dari korupsi. Krisna Harahap, 2006. *Pemberantasan Korupsi, Jalan Tiada Ujung*. Bandung: Grafitri, hlm 11.

<sup>3</sup> Sejak tahun 2002 hingga tahun 2011, angka indeks persepsi korupsi di Indonesia, berdasarkan survey Transparency International Indonesia (TII), selalu menunjukkan peningkatan. Mulai dari angka 2,0 pada tahun 2004, kemudian naik menjadi 2,2 pada tahun 2005, dan 2,4 pada tahun 2006, serta 2,6 pada tahun 2008, bertahan pada angka 2,8 tahun 2009-2010, hingga mencapai angka 3 pada tahun 2011 yang lalu. Denny Indrayana, 2012.

<sup>4</sup> <https://beritagar.id/artikel/berita/kerugian-negara-akibat-korupsi-di-indonesia-rp2039-triliun>

<sup>5</sup> Berdasarkan perhitungan BPK, kerugian Negara dalam kasus asuransi Jiwasraya mencapai 19,6 Triliun.

<https://nasional.kontan.co.id/news/bpk-kerugian-negara-akibat-jiwasraya-capai-rp-1681-triliun>

<sup>6</sup> Elwi Danil, (2011.) *Korupsi: Konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya*. Jakarta, Raja Grafindo Persada, p.64.

<sup>7</sup> Nurul Irfan, (2011), *Korupsi Dalam Hukum Pidana Islam*. Jakarta, Amzah, p. 5.

<sup>8</sup> Dalam persidangan yang memeriksa saksi-saksi, Angelina Sondakh yang diduga menerima suap dalam kasus Wisma Atlet, ternyata juga diduga menerima suap untuk penyusunan anggaran bagi beberapa Perguruan Tinggi di Indonesia. Baca *Anggie Titip Universitas di Indonesia Timur*, Harian Kompas, Jumat 19 Oktober 2012, hlm 4

<sup>9</sup> Contoh kasus di bidang ini melibatkan anggota DPR (serta putranya yang menjadi rekanan dalam proyek tersebut) adalah korupsi dalam pengadaan Al Qur'an. Baca *Jangan Pilih Politisi Korup*, Harian Kompas, Rabu 17 Oktober 2012, hlm 2-3.

<sup>10</sup> Elwi Danil, *op.cit*, hlm 77.

Ide untuk pengembalian kerugian keuangan negara (*Asset Recovery*) dipandang sebagai sebagai suatu meknisme untuk mencapai salah satu tujuan pemberantasan tindak pidana korupsi. Namun demikian, sebagai negara hukum, ide itu harus dilakukan sesuai dengan koridor hukum yang berlaku. Dalam hal ini kebijakan untuk melaksanakan ide tersebut harus dilihat dari hukum positif (*ius constitutum*) yang mengatur tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut.

Selain menekankan pada aspek Pidana yaitu dengan menjatuhkan pidana denda dan pidana uang pengganti, upaya pengembalian kerugian keuangan negara ini juga dapat dilakukan melalui aspek Hukum Perdata dengan gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara terhadap asset-asset yang diduga berasal dari tindak pidana korupsi. Undang-undang sebenarnya sudah memberikan landasan hukum yang memadai bagi aparat penegak hukum dalam melakukan gugatan perdata ini. Hal ini terdapat dalam Pasal 32, 33, dan 34 UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 32, 33 dan 34 ini dapat disimpulkan bahwa dalam hal penyidikan atau penuntutan terhadap tersangka/terdakwa tindak pidana korupsi tidak dapat dilanjutkan, sementara kerugian negara nyata-nyata ada, perkara diserahkan kepada “Jaksa Pengacara Negara” guna dilanjutkan dengan pengajuan gugatan perdata terhadap mantan tersangka/mantan terdakwa atau ahli warisnya (jika tersangka/terdakwa meninggal dunia) guna menuntut ganti rugi atas kerugian yang dialami oleh negara.

Gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara ini, menurut hemat penulis, merupakan suatu opsi yang sangat menjanjikan dalam pemberantasan korupsi khususnya dalam upaya pengembalian kerugian keuangan Negara. Opsi ini bisa digunakan untuk kasus-kasus korupsi yang sulit pembuktiannya maupun yang tidak bisa lagi melalui jalur Hukum Pidana. Cukup banyak kasus korupsi dengan nilai fantastis yang sulit diselesaikan melalui Hukum Pidana namun masih bisa diupayakan melalui jalur gugatan perdata, misalnya kasus dana BLBI, kasus Bank Century, dan yang paling muthakhir yaitu kasus asuransi Jiwasraya. Dalam praktiknya ternyata opsi ini tidak sering diambil oleh pihak Kejaksaan<sup>11</sup> padahal peluang untuk memulihkan kerugian keuangan negara lewat jalur ini sangat besar. sudah beberapa kali dilakukan oleh Kejaksaan Agung, misalnya dalam kasus yayasan Supersemar.

Opsi ini menurut pengamatan penulis tidak dijadikan sebagai sebagai salah satu opsi utama khususnya oleh penegak hukum di daerah, dalam upaya pengembalian kerugian keuangan negara. Oleh sebab itu menarik untuk dilakukan kajian mengenai implementasi gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara ini dalam upaya penegembalian kerugian keuangan Negara karena korupsi.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan kombinasi dari pendekatan yuridis normatif dengan yuridis empiris. Penelitian ini ditujukan untuk membuat anilisis hukum menyangkut aturan tentang gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara sebagai salah satu alternatif dalam upaya pengembalian kerugian keuangan negara karena korupsi. Secara empiris berupaya mengumpulkan data dan informasi menyangkut problem-problem hukum yang muncul dalam implementasi aturan ini..

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis karena bermaksud untuk memaparkan secara komprehensif tentang penerapan aturan hukum mengenai gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara terhadap aset-aset yang dimiliki oleh perorangan atau korporasi yang diduga berasal dari tindak pidana korupsi. Rumusan tersebut akan dianalisis untuk menghubungkannya dengan upaya pemulihan kerugian keuangan negara (*Asset Recovery*). Penelitian dilakukan terhadap praktik penerapan gugatan perdata

<sup>11</sup> Gugatan perdata terkait kasus korupsi ini pernah beberap kali dilakukan oleh Kejaksaan Agung misalnya dalam kasus dana Yayasan Supersemar. Dalam kasus ini gugatan yang diajukan oleh Jaksa Pengacara Negara dikabulkan oleh Majelis Hakim di tingkat kasasi Mahkamah Agung.

di beberapa instansi penegak hukum khususnya di Kejaksaan Negeri di Sumatera Barat. Hasil analisis diharapkan mampu memetakan permasalahan dan upaya optimalisasi dalam penegakan hukum terhadap korupsi untuk pengembalian kerugian keuangan negara (*Asset Recovery*).

Penelitian ini akan mengumpulkan data baik data primer maupun data sekunder. Data primer berkaitan dengan data mengenai kasus korupsi, gugatan yang diajukan, putusan dan pelaksanaan putusan terkait dengan asset-asset hasil korupsi. Sedangkan data sekunder berkaitan dengan literatur-literatur dan pendapat para ahli menyangkut aturan tentang gugatan perdata oleh jaksa pengacara negara. Data ini tersedia dalam bentuk buku, artikel, ataupun jurnal penelitian. Jadi secara garis besarnya, data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data sekunder, sebagai data yang telah tersedia merupakan lawan dari data primer (*the first hand collection of data*) yang diperoleh dalam penelitian empiris.<sup>12</sup>

### 3. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

#### 3.1. Politik Hukum Indonesia dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Tindak pidana korupsi, yang sudah ditetapkan sebagai sebuah kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) sekaligus merupakan kejahatan yang sulit dicari pelakunya karena korupsi seringkali menggunakan modus operandi yang susah diungkap serta dilakukan oleh orang yang berpendidikan tinggi (*white collar Crime*). Korupsi bukan hanya sekedar merugikan keuangan negara, tetapi juga berpotensi merusak sendi-sendi kehidupan sosial dan hak-hak ekonomi rakyat.<sup>13</sup> Fakta bahwa tindak pidana korupsi di Indonesia sudah sedemikian meluas tidak saja terlihat dari persepsi masyarakat Indonesia, tetapi juga masyarakat internasional. Pandangan masyarakat internasional tersebut dikemukakan oleh lembaga atau organisasi yang secara khusus meneliti dan memantau praktek-praktek korupsi di berbagai negara. Hasilnya dapat dilihat bahwa Indonesia masuk dalam kelompok negara yang memiliki tingkat korupsi sangat tinggi.<sup>14</sup>

Oleh karena tindak pidana korupsi di Indonesia merupakan kejahatan yang luar biasa maka langkah-langkah penanggulangan kejahatan tersebut harus juga menggunakan mekanisme yang luar biasa (*extra ordinary measures*). Satjipto Rahardjo mengatakan,<sup>15</sup> penanggulangan korupsi harus pula dilakukan dengan cara-cara yang berbeda dan diluar kelaziman penanggulangan kejahatan lainnya. Pendapat senada juga dikemukakan oleh Muladi<sup>16</sup> yang menyatakan bahwa pemerintah tidak perlu ragu-ragu untuk mengatur dan menerapkan perangkat-perangkat hukum yang memadai (proporsional) dan bersifat luar biasa (*comprehensive extraordinary measure*). Langkah yang tepat dan tegas sangat diperlukan agar tidak ada tuduhan dari masyarakat internasional bahwa korupsi yang terjadi di Indonesia tidak hanya sekedar *white collar crime*, tetapi sudah berkembang dan menjurus sebagai *corruption as state crime* (korupsi sebagai kejahatan negara).

Upaya penanggulangan dan pemberantasan tindak pidana korupsi ini dalam perspektif politik kriminal, dapat dilakukan dengan dua cara yaitu melalui kebijakan penal (*penal policy*) dan melalui

<sup>12</sup> *Ibid.* Bandingkan dengan beberapa contoh bahan hukum primer yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, yang memasukkan jurisprudensi dalam bahan hukum primer, bukan putusan hakim semata. Lihat Soerjono Sekanto (B), 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan ketiga, Jakarta: UI Press, hlm 52.

<sup>13</sup> Romli Atmasasmita, *Korupsi, Good Governance & Komisi Anti Korupsi di Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman & HAM RI, Jakarta, 2002, hlm. 9

<sup>14</sup> Hasil survey Transparansi Internasional menempatkan Indonesia kedalam lima besar kelompok negara terkorup di dunia. Hasil survey ini juga menunjukkan Indeks persepsi korupsi di Indonesia cenderung meningkat setiap tahunnya. Survei Transparansi Internasional dalam Kompas, Jumat 26 November 2005, hlm. 5

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo dalam Mien Rukmini, *Aspek Hukum Pidana dan Kriminologi (Sebuah Bunga Rampai)*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 113

<sup>16</sup> Azis Syamsuddin, *Hukum Tindak Pidana Khusus*, hlm. 177



kebijakan *non penal*. Politik hukum pidana, sebagaimana yang dikemukakan oleh Marc Ancel,<sup>17</sup> adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.

Pendapat yang tidak jauh berbeda juga dikemukakan oleh A. Mulder<sup>18</sup>, bahwa politik hukum pidana (*strafrechtspolitik*) ialah garis kebijakan untuk menentukan: a. seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui; b. apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana; c. cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan, dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan. Dari kedua definisi di atas terlihat bahwa titik berat dari politik hukum pidana ini terletak pada pembaruan undang-undang (*legal reform*) dan konsistensi araparat penegak hukum untuk berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sedangkan kebijakan non penal diartikan sebagai upaya penanggulangan kejahatan melalui jalur di luar hukum pidana. Kebijakan non penal ini bersifat preventif, yang sasaran utamanya menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan.<sup>19</sup>

Dalam konteks penanggulangan dan pemberantasan tindak pidana korupsi, kebijakan penal dan non penal harus dijalankan secara terintegrasi. Penggunaan politik hukum pidana semata tanpa dibarengi dengan kebijakan non penal dalam pemberantasan korupsi tidak akan mendatangkan hasil yang maksimal. Hal ini disebabkan kompleksitas persoalan korupsi dan keterbatasan politik hukum pidana sebagai sarana penanggulangan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Sudarto<sup>20</sup> pernah menyatakan bahwa suatu *clean government*, dimana tidak terdapat atau setidaknya tidak banyak terjadi perbuatan-perbuatan korupsi, tidak bisa diwujudkan hanya dengan peraturan-peraturan hukum meskipun itu hukum pidana dengan sanksinya yang tajam. Jangkauan hukum pidana adalah terbatas. Usaha pemberantasan secara tidak langsung dapat dilakukan dengan tindakan-tindakan dilapangan politik, ekonomi, pendidikan dan sebagainya.

Adapun langkah politik hukum yang telah ditempuh oleh rezim yang berkuasa pasca reformasi adalah dengan menerbitkan sejumlah peraturan perundang-undangan yang bernuansa pemberantasan tindak pidana korupsi. Peraturan perundang-undangan tersebut diantaranya:

- a. UU No. 28 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN;
- b. UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- c. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- d. UU No. 30 Tahun 2002 tentang Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Terbitnya Undang-undang tentang pembentukan KPK ini diiringi dengan pembentukan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan amanat dari Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2002. Pengadilan ini berkedudukan di PN Jakarta Pusat<sup>21</sup>;
- e. UU No. 49 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>17</sup> Marc Ancel dalam Barda Nawawi Arief, 2010. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana; Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Jakarta: Kencana, hlm. 23

<sup>18</sup> A. Mulder, *Ibid*, hlm. 27

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 42

<sup>20</sup> Sudarto, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, dalam Barda Nawawi Arief, 2010. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 91

<sup>21</sup> Eksistensi Pengadilan Tipikor ini kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan keluarnya Putusan MK No. 012-016-019/PUU-IV/2006 tanggal 19 Desember 2006. MK menilai Pengadilan Tipikor yang dasar pemembentukannya adalah Pasal 53 UU KPK bertentangan dengan UUD 1945 sehingga perlu diatur kembali keberadaannya dalam suatu UU khusus sebagai payung hukumnya. Payung hukum dimaksud baru keluar pada tahun 2009 dengan UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

Selain melakukan pembentukan dan pembaruan peraturan perundang-undangan yang bersifat domestik, pemerintah Indonesia pasca reformasi juga telah melakukan ratifikasi terhadap beberapa konvensi internasional terkait dengan pemberantasan tindak pidana korupsi. Pemerintah pada tahun 2003 telah menandatangani *United Nations Convention Against Corruption 2003* (UNCAC 2003). Konvensi ini, menurut Romli Atmasasmita,<sup>22</sup> memuat serangkaian ketentuan mengenai langkah-langkah pemberantasan tindak pidana korupsi khususnya pengembalian aset-aset hasil korupsi di negara lain. Konvensi ini juga mengatur mengenai penguatan kerjasama internasional dalam rangka meningkatkan efektivitas pemberantasan korupsi yang dinilai sudah tidak efektif dengan instrumen hukum yang biasa.<sup>23</sup> Penandatanganan konvensi ini kemudian diikuti dengan ratifikasi dengan mengeluarkan UU No. 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC 2003. Pemerintah juga telah meratifikasi Konvensi PBB yang menentang kejahatan transnasional yang terorganisir dengan mengeluarkan UU No. 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime 2000* (UNCTOC). Salah satu poin penting yang diatur dalam UNCTOC ini adalah mengenai penanganan terhadap tindak pidana korupsi sebagai kejahatan transnasional dalam kaitannya dengan kelompok kejahatan terorganisir yang dilakukan melalui skema kerjasama internasional yang komprehensif.

### 3.2. Gugatan Perdata Oleh Jaksa Pengacara Negara

Secara sederhana Hukum Perdata dapat didefinisikan sebagai segala hukum pokok yang mengatur kepentingan-kepentingan perseorangan.<sup>24</sup> Kepentingan-kepentingan perseorangan ini secara garis besarnya menyangkut hak dan kewajiban yang muncul dalam pergaulan hidup bermasyarakat. Dalam hal terjadinya konflik menyangkut kepentingan perseorangan ini maka penyelesaian terhadap konflik tersebut lebih lanjut diatur dalam Hukum Acara Perdata.

Dalam Hukum Acara Perdata, penyelesaian konflik menyangkut kepentingan perseorangan ini dilakukan dengan pengajuan gugatan ke muka pengadilan. Gugatan menurut Zainal Asikin,<sup>25</sup> merupakan suatu tuntutan yang disampaikan kepada ketua pengadilan yang berwenang oleh seseorang mengenai suatu hal akibat adanya persengketaan dengan pihak lainnya yang kemudian mengharuskan hakim memeriksa tuntutan tersebut menurut cara tertentu yang kemudian melahirkan putusan terhadap tuntutan tersebut. Definisi yang lebih ringkas dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo bahwa gugatan merupakan tuntutan perdata (*burgerlijke vordering*) tentang hak yang mengandung sengketa dengan pihak lain.<sup>26</sup> Secara garis besarnya, unsur-unsur yang terkandung dalam gugatan mencakup berapa hal yaitu:<sup>27</sup>

1. Gugatan selalu mengandung sengketa;
2. Sengketa muncul karena ada pihak yang merasa dirugikan menuntut kepada orang yang dirasa merugikan;
3. Orang yang merugikan tidak mau memberikan hak orang yang dirugikan secara sukarela.
4. Dengan demikian, selalu ada minimal dua kubu pihak yang bersengketa, yaitu penggugat dan tergugat.
5. Diajukannya kepada ketua pengadilan yang berwenang.
6. Diajukan sebagai landasan dalam pemeriksaan dan pembuktian perkara.

<sup>22</sup> Romli Atmasasmita, 2004. *Pengantar Hukum Pidana Internasional Bagian II*. Jakarta:Hecca Mitra Utama, hlm. 141

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 142

<sup>24</sup> Definisi ini dikemukakan oleh Prof. R. Soebekti sebagaimana dikutip dari Yulia, Buku Ajar Hukum Perdata, <http://repository.unimal.ac.id/336/1/BUKU%20AJAR%20HUKUM%20PERDATA.pdf>

<sup>25</sup> Zainal Asikin, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2015, hal. 19

<sup>26</sup> Rahmat Raharjo, *Pengertian Gugatan Perdata Menurut Para Ahli*, <https://rahmatraharjo.com/pengertian-gugatan-perdata-menurut-para-ahli-hukum/>

<sup>27</sup> *Ibid*

Pihak yang mengajukan gugatan atau yang digugat di muka pengadilan tidak hanya orang perorangan (*natuurlijk persoon*) saja namun juga badan hukum (*rechtspersoon*). Menurut Rochmat Soemitro, badan hukum adalah suatu badan yang dapat mempunyai harta kekayaan, hak serta kewajiban seperti orang pribadi.<sup>28</sup> Dalam konteks yang lebih luas, negara yang diwakili oleh pemerintah dapat dikategorikan sebagai badan hukum ketika melakukan tindakan-tindakan hukum keperdataan dalam penyelenggaraan urusan negara atau pemerintahan. Hal ini tersirat dalam ketentuan Pasal 1653 BW yang menyatakan “selain perseroan perdata sejati, perhimpunan orang-orang sebagai badan hukum juga di akui undang undang, entah badan hukum itu diadakan oleh kekuasaan umum atau diakui sebagai demikian, entah pula badan hukum itu di terima sebagai yang di perkenankan atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan”.

Terkait dengan eksistensi negara sebagai badan hukum ini, Van Apeldoorn menyatakan negara, propinsi, kotapraja dan lain sebagainya adalah badan hukum. Hanya saja pendiriannya tidak dilakukan secara khusus, melainkan tumbuh secara historis.<sup>29</sup> Jadi dalam hal adanya kepentingan negara yang dirugikan, negara bisa mengajukan gugatan terhadap pihak-pihak yang menimbulkan kerugian tersebut ke pengadilan. Dalam pengajuan gugatan itu negara diwakili oleh Jaksa Pengacara Negara.

Pada dasarnya istilah Jaksa Pengacara Negara ini tidak dikenal dalam Undang-Undang Kejaksaan baik dalam UU No. 15 Tahun 1961, UU No. 5 Tahun 1991, maupun dalam UU No. 16 Tahun 2004. Pasal 1 UU No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan RI misalnya hanya memberikan definisi tentang jaksa sebagai pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang. Dalam lapangan Hukum Perdata tugas dan kewenangan jaksa sebagaimana diatur dalam Pasal 30 hanya menyebutkan bahwa kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

Meskipun Undang-Undang Kejaksaan tak mengenal istilah Jaksa Pengacara Negara bukan berarti maknanya tak bisa ditelusuri. Kata-kata ‘wewenang lain berdasarkan undang-undang’ dapat dimaknai sebagai kewenangan untuk bertindak sebagai Jaksa Pengacara Negara. Jaksa Pengacara Negara diberi wewenang membela negara atau mewakili dalam membela hak-hak negara dalam mengambil harta kekayaan atau aset hasil korupsi. Jaksa Pengacara Negara bukanlah masalah atau hal yang baru karena telah menjadi hukum berdasarkan *Koninklijk Besluit* tertanggal 27 April 1922.<sup>30</sup>

Mantan Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara, Martin Basiang, dalam tulisannya “Tentang Jaksa Selaku Jaksa Pengacara Negara”, berasumsi makna kuasa khusus dalam bidang keperdataan sebagaimana tercantum dalam Pasal 30 Angka 2 UU Kejaksaan, dengan sendirinya identik dengan pengacara. Istilah pengacara negara, tulis Martin, adalah terjemahan dari *landsadvocaten* yang dikenal dalam *Staatblad* 1922 No. 522 tentang *Vertegenwoordige* (keterwakilan) *van den Lande in Rechten*. Pasal 2 *Staatblad* 1922 No. 522 menyebutkan dalam suatu proses (atau sengketa) yang ditangani secara perdata, bertindak untuk pemerintah sebagai penanggung jawab negara di pengadilan adalah *oopsir van justitie* atau jaksa.<sup>31</sup>

Posisi jaksa selaku pengacara negara tak lantas membuat seluruh jaksa bisa menjadi Jaksa Pengacara Negara. Menurut Martin, sebutan itu ‘hanya kepada jaksa-jaksa yang secara struktural dan fungsional melaksanakan tugas-tugas perdata dan tata usaha negara’. Sebutan ‘pengacara’ dalam

<sup>28</sup> Rochmat Soemitro, *Hukum Perseroan Terbatas*, Yayasan dan Wakaf, Eresco, Bandung, 1993, hal.10

<sup>29</sup> L. J van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Noor Komala, Jakarta, 1982, h.164

<sup>30</sup> Kejaksaan Agung RI, Lima Windu Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia/1945-1985, Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 226-227.

<sup>31</sup> Hukum Online, Bahasa Hukum: Jaksa Pengacara Negara, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53670c63bfe50/bahasa-hukum--jaksa-pengacara-negara/>

Jaksa Pengacara Negara tak bermakna pula bahwa JPN tunduk pada dan diikat Undang-Undang Advokat.<sup>32</sup>

### 3.3. Aturan Tentang Gugatan Perdata Dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Sebagai Dasar Hukum Dalam Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Karena Korupsi

Salah satu tujuan dari sistem peradilan pidana modern adalah memberikan perlindungan dan mencoba memastikan bahwa korban diberi kompensasi atas cedera dan kerugian yang ditimbulkan dari perbuatan si pelaku tindak pidana. Jika korban melakukan gugatan perdata untuk memulihkan kerugian yang dideritanya, hal ini bisa jadi merupakan pertanda bahwa sistem peradilan pidana mengalami kegagalan dalam mencapai salah satu tujuannya yaitu memulihkan kerugian yang diderita oleh korban. Terkadang hal itu terjadi karena pelaku tindak pidana tidak bisa dituntut dimuka pengadilan (karena penundaan proses, kematian atau kurangnya bukti) atau terdakwa dibebaskan oleh hakim dalam persidangan karena dakwaannya tidak begitu kuat sehingga Penuntut Umum kesulitan dalam membuktikan kesalahan terdakwa. Kondisi seperti ini seringkali kita temui dalam praktek penegakan hukum di negara kita tidak terkecuali dalam perkara tindak pidana korupsi.

Tindak pidana korupsi merupakan kejahatan yang luar biasa karena dampak atau kerugian yang ditimbulkannya sangat besar. Negara atau pemerintah merupakan korban dari kejahatan ini. Sistem peradilan pidana di Indonesia dalam dua decade terakhir mungkin telah bekerja dengan baik, dalam arti telah berhasil menuntut dan menghukum begitu banyak pelaku tindak pidana korupsi. Namun dari aspek pemulihan kerugian karena korupsi, sistem peradilan pidana ternyata belum memberikan hasil yang maksimal. Negara sebagai korban memiliki beberapa alternatif untuk memulihkan kerugian tersebut dan salah satu alternatif terbaik yang bisa dilakukan negara adalah dengan melakukan gugatan perdata terkait dengan asset-asset atau kekayaan yang berasal dari tindak pidana korupsi.

Gugatan perdata oleh negara terkait dengan korupsi ternyata telah menjadi isu yang berkembang secara global dalam rentang waktu dua puluh tahun terakhir ini. Kasus-kasus gugatan perdata oleh negara telah muncul dan menjadi headline pemberitaan media diseluruh penjuru dunia. Di Amerika Serikat misalnya, kasus-kasus gugatan perdata oleh negara terkait dengan korupsi telah mengalami peningkatan setiap tahun. Hal yang sama juga terjadi di Hongkong, Komisi Independen Anti Korupsi Hongkong telah mengajukan beberapa gugatan perdata ke pengadilan terkait dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh para mantan pejabat publik di pemerintahan.<sup>33</sup> Penggunaan mekanisme gugatan perdata ini ternyata juga telah diakui oleh PBB dalam United Nation Convention Against Corruption (UNCAC) 2003 sebagai sebagai salah satu upaya yang dapat ditempuh oleh negara dalam memulihkan kerugian karena korupsi.<sup>34</sup>

Indonesia merupakan salah satu negara peserta dalam UNCAC tersebut telah meratifikasi konvensi ini dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2006. Namun jauh sebelum meratifikasi konvensi PBB ini, gagasan tentang gugatan perdata oleh negara terkait dengan korupsi telah terlebih dahulu diadopsi ke dalam peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Secara spesifik terdapat empat pasal yang mengatur mengenai gugatan perdata oleh negara ini, yaitu Pasal 32 ayat (1), Pasal 33, Pasal 34 dan Pasal 38C yang lebih lanjut diuraikan dan dijelaskan sebagai berikut:

<sup>32</sup> Ibid

<sup>33</sup> Simon Young, *Why civil actions against corruption?*, Journal Of Financial Crime, hlm. 2-3 [https://www.researchgate.net/publication/235310574\\_Why\\_civil\\_actions\\_against\\_corruption](https://www.researchgate.net/publication/235310574_Why_civil_actions_against_corruption)

<sup>34</sup> Hal ini ditegaskan dalam alinea 9 mukaddimah (preamble) UNCAC yang berbunyi: Acknowledging the fundamental principles of due process of law in criminal proceedings and in civil or administrative proceedings to adjudicate property rights.



Pasal 32 Ayat (1) : *Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa ada satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan Negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan Gugatan Perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.*

Pasal 33 : *Dalam hak tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya.*

Pasal 34 : *Dalam hal terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penuntut umum segera menyerahkan salinan berkas berita acara sidang tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya.*

Pasal 38 C : *Apabila setelah putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana yang diduga atau patut diduga juga berasal dari tindak pidana korupsi yang belum dikenakan perampasan untuk negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 B ayat (2), maka negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana dan atau ahli warisnya.*

Dari ketentuan pasal-pasal di atas, terdapat tiga kondisi dimana negara dapat mengajukan gugatan perdata terkait dengan kerugian karena korupsi. Kondisi tersebut secara garis besarnya dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Apabila tidak terdapat cukup bukti untuk melanjutkan proses pidana terhadap pelaku tindak pidana korupsi sedangkan kerugian negara sudah nyata terjadi;
2. Apabila tersangka atau terdakwa meninggal dunia saat tahap penyidikan, penuntutan, atau persidangan pengadilan padahal telah nyata ada kerugian negara;
3. Apabila setelah keluarnya putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap dan diketahui masih ada harta benda atau kekayaan milik terpidana yang diduga atau patut diduga berasal dari tindak pidana korupsi.

Ketentuan-ketentuan tentang gugatan perdata dalam UU No. 31 Tahun 1999 Jo 20 Tahun 2001 ini pada dasarnya telah memberi ruang yang cukup besar bagi negara untuk menggugat asset-asset negara yang dikuasai oleh pihak lain apabila ada dugaan asset-asset tersebut berasal dari tindak pidana korupsi. Gugatan perdata tidak hanya ditujukan terhadap terpidana, ahli waris dari tersangka, terdakwa, atau terpidana namun juga dapat ditujukan terhadap pihak-pihak lain yang secara tidak langsung terkait dengan harta benda yang diduga atau dapat diduga berasal dari tindak pidana korupsi.

Gugatan perdata oleh negara menurut ketentuan undang-undang diatas dapat didelegasikan kepada Jaksa Pengacara Negara atau kepada instansi yang dirugikan. Dalam prakteknya terdapat beberapa perkara gugatan perdata yang diajukan oleh negara yang melibatkan asset yang sangat besar. Salah satu diantaranya adalah gugatan yang diajukan oleh Jaksa Pengacara Negara terhadap H.M. Soeharto mantan presiden RI menyangkut harta Yayasan Supersemar dengan nilai gugatan materiil sebesar Rp. 1,5 Trilyun dan immaterial sebesar Rp. 10 Trilyun. Gugatan ini berhasil dimenangkan oleh Kejaksaan

agung namun proses pengambilalihan asset yayasan Supersemar masih belum selesai sampai sekarang. Selain itu terdapat juga kasus gugatan perdata yang diajukan oleh Badan Urusan Logistik (Bulog) terhadap PT Goro Bhatara Sakti. Kasus ini terkait dengan kasus korupsi Bedu Amang (mantan kepala Bulog) menyangkut tukar guling gudang Bulog di Marunda, Jakarta Utara. Dalam kasus ini, Bulog menggugat PT Goro Batara Sakti untuk membayar ganti kerugian materil sebesar Rp 244 Miliar, imateril sebesar Rp 100 Miliar dan bunga sebesar Rp 206,52 Miliar. Gugatan ini ditolak oleh Hakim pengadilan dan Bulog harus membayar ganti rugi immaterial sebesar Rp 5 Miliar. Kasus ini akhirnya berujung dengan terjadinya perdamaian antara Bulog dengan PT Goro Batara Sakti.

Meskipun terdapat cukup banyak perkara gugatan perdata yang diajukan oleh negara melalui jaksa pengacara negara namun sebgiaan besar perkara tersebut ditangani oleh Kejaksaan Agung. Artinya, pengajuan gugatan perdata terkait dengan kerugian negara ini hanya terfokus kepada kasus-kasus besar yang berada ditingkat pusat saja. Di daerah, pengajuan gugatan perdata oleh kejaksaan negeri tidak begitu menjadi prioritas utama. Fokus utama pemberantasan korupsi dan pengembalian kerugian keuangan negara masih berfokus pada penindakan melalui jalur hukum pidana.<sup>35</sup>

Aturan tentang gugatan perdata oleh negara dalam UU No. 31 Tahun 1999 Jo UU No.20 Tahun 2001 ini merupakan instrument hukum yang apabila diimplementasikan secara maksimal, menurut hemat penulis, tidak hanya dapat memulihkan kerugian negara namun bisa juga memiliki daya untuk mencegah seseorang melakukan tindak pidana korupsi (deterrent effect). Hal ini disebabkan aturan-aturan tersebut dapat menjangkau siapa saja yang terlibat dengan harta benda yang berasal dari tindak pidana korupsi sehingga seseorang yang berniat untuk melakukan korupsi akan berpikir kembali sebelum melakukan tindakannya mengingat proses hukum yang begitu panjang yang akan dihadapinya yang tidak saja melibatkan dirinya sendiri namun juga ahli warisnya.

#### **3.4. Problem-Problem Hukum Yang Dihadapi Oleh Kejaksaan Dalam Implementasi Aturan Gugatan Perdata Dalam Undang-Undang Pemberantasan Korupsi**

Pada bagian sebelumnya telah dikemukakan bahwa aturan-aturan tentang gugatan perdata dalam undang-undang pemberantasan korupsi telah memberi ruang yang cukup fleksibel bagi pihak kejaksaan khususnya jaksa pengacara negara untuk mengajukan gugatan perdata sebagai salah satu upaya memulihkan kerugian negara karena tindak pidana korupsi. Namun instrument hukum ini ternyata tidak dimanfaatkan secara maksimal oleh pihak kejaksaan khususnya kejaksaan-kejaksaan negeri di provinsi Sumatera Barat. Data yang diperoleh ketika melakukan penelitian di beberapa kantor wilayah kejaksaan negeri di Sumatera Barat<sup>36</sup> menunjukkan bahwa dalam rentang waktu 5 tahun terakhir ini sedikit sekali kasus atau perkara gugatan perdata terkait dengan kerugian keuangan negara karena korupsi yang diajukan ke pengadilan.

Kejaksaan Negeri Solok misalnya, dalam rentang tahun 2018 sampai dengan 2020 telah menangani 10 (sepuluh) perkara tindak pidana korupsi. Dari 10 (sepuluh) perkara tersebut 4 (empat) perkara telah berkekuatan hukum tetap dan 6 (enam) perkara masih dalam proses upaya hukum. Perkara-perkara korupsi itu menyangkut korupsi dana desa, korupsi dana bantuan sosial, pungutan liar dan dana bantuan operasional sekolah. Meskipun kerugian keuangan negara cukup besar dalam perkara-perkara korupsi tersebut namun pihak Kejaksaan Negeri tidak mengajukan gugatan perdata ke pengadilan.

Hal yang tidak jauh berbeda juga terjadi di Kejaksaan Negeri Padang. Dalam rentang waktu tahun 2018 sampai 2020 terdapat beberapa kasus atau perkara korupsi dengan nilai kerugian keuangan

<sup>35</sup> Penelitian yang penulis lakukan di beberapa kantor Kejaksaan Negeri di wilayah Sumatera Barat menunjukkan sedikit sekali gugatan perdata terkait dengan kerugian negara karena korupsi yang diajukan oleh bagian perdata dan tata usaha negara dari kejaksaan negeri yang bersangkutan.

<sup>36</sup> Penelitian dilakukan di Kantor Kejaksaan Negeri Padang, Kejaksaan Negeri Solok, Kejaksaan Negeri Bukittinggi, dan Kejaksaan Negeri Pasaman Barat.

negara yang cukup besar yang telah atau sedang ditangani. Beberapa kasus itu diantaranya adalah kasus penggelapan dana infak masjid Raya Padang dan dana APBD pada Biro Bina Mental dan Kesra oleh seorang oknum PNS dengan nilai kerugian negara hampir 2 (dua) miliar rupiah. Kasus korupsi dana alat kesehatan (alkes) di RSUD Rasidin Padang dengan nilai kerugian negara sekitar 5 (lima) Miliar rupiah. Beberapa terdakwa dalam kasus ini sudah divonis bersalah oleh pengadilan. Kasus korupsi pengadaan tanah UIN Imam Bonjol dengan nilai kerugian negara sebesar 1,6 (satu koma enam) Milyar rupiah (putusan pengadilan untuk kasus ini sudah inkrah). Kasus korupsi SPJ Fiktif di Dinas Prasarana Jalan Tata Ruang dan Pemukiman Sumbar dengan nilai kerugian negara sebesar 62,5 (enam puluh dua koma lima) Milyar rupiah (kasus ini juga sudah memperoleh putusan inkrah). Jika dilihat penanganan kasus-kasus tersebut difokuskan melalui jalur pidana tanpa ada gugatan perdata yang diajukan.

Di Kejaksaan Negeri Bukittinggi dalam kurun 5 (lima) tahun terakhir ini hanya ada 4 (empat) kasus korupsi yang ditangani dan ada 1 (satu) gugatan perdata yang pernah diajukan terkait dengan perkara korupsi tersebut. Demikian juga halnya dengan Kejaksaan Negeri Pasaman Barat, selain sedikitnya perkara tindak pidana korupsi yang ditangani dalam lima tahun terakhir ini, tidak diantara perkara tersebut yang kemudian dilanjutkan dengan gugatan perdata ke pengadilan.

Berdasarkan fakta-fakta di atas terlihat bahwa gugatan perdata merupakan pilihan yang jarang digunakan sebagai salah satu upaya alternatif dalam pemulihan kerugian keuangan negara. Mekanisme hukum pidana dan administratif (khusus untuk dugaan tindak pidana korupsi dengan nilai kerugian yang kecil) menjadi pilihan yang seringkali diambil dalam penyelesaian perkara korupsi.

Hal tersebut tidak terlepas dari beberapa problem atau persoalan yang menyebabkan hal ini terjadi yaitu :<sup>37</sup>

1. Persoalan pembuktian dalam persidangan.

Tujuan pembuktian dalam Hukum Acara Perdata berbeda dengan Hukum Acara Pidana. Dalam Hukum Acara Perdata pembuktian bertujuan untuk mencari kebenaran formil yaitu kebenaran yang hanya didasarkan kepada formalitas-formalitas hukum. Dan aturan dalam Hukum Acara Perdata mengharuskan pembuktian dibebankan kepada pihak yang menggugat. Jaksa Pengacara Negara selaku pihak yang mengajukan gugatan perdata terkait dengan harta kekayaan atau aset-aset negara yang diduga merupakan hasil dari tindak pidana korupsi mengalami kesulitan untuk membuktikan secara formal bahwa aset tersebut adalah milik negara. Hal ini disebabkan karena harta kekayaan atau aset-aset tersebut seringkali telah berpindah tangan kepada pihak lain dan pemindahtanganan aset tersebut sah secara perdata.

2. Persoalan penelusuran aset (*asset tracing*).

Persoalan ini tidak saja berhubungan dengan penyelesaian melalui jalur pidana, namun juga melalui jalur perdata. Hal ini disebabkan karena penyusunan dan pembuktian gugatan perdata sangat terkait erat dengan penelusuran aset ini. Tanpa adanya fakta-fakta yang jelas dan valid menyangkut kepemilikan aset yang digugat tersebut, maka gugatan itu bisa saja dengan gampang dimantahkan oleh pihak tergugat di persidangan pengadilan.

3. Persoalan keuntungan (*benefit*) yang diperoleh dari gugatan perdata.

Persoalan ini seringkali ditemui oleh Kejaksaan Negeri yang berada didaerah-daerah dengan tingkat APBD yang rendah. Kasus-kasus korupsi yang ditangani biasanya merupakan kasus korupsi dengan nilai kerugian keuangan negara yang kecil. Pengajuan gugatan perdata terhadap kasus-

---

<sup>37</sup> Problem atau persoalan seputar pengajuan gugatan perdata yang dihadapi pihak kejaksaan ini berdasarkan data dan hasil wawancara dengan beberapa orang Jaksa seksi Perdata & TUN di Kejaksaan Negeri Bukittinggi dan Kejaksaan Negeri Solok.

kasus tersebut dianggap tidak memberikan efek yang signifikan terhadap upaya pengembalian kerugian keuangan negara karena selain membutuhkan biaya yang cukup besar, persidangan perdata pun biasanya memakan waktu yang lama dan apabila putusan hakim memenangkan tergugat maka jaksa pengacara negara selaku penggugat harus membayar biaya perkara yang nilainya cukup besar.

4. Persoalan pemahaman menyangkut aturan tentang gugatan perdata dalam UU No. 31 Tahun 1999 Jo UU No. 20 tahun 2001.

Menurut beberapa orang jaksa yang berdinasi di seksi perdata dan TUN, gugatan perdata hanya diajukan apabila tersangka atau terdakwa pelaku tindak pidana korupsi meninggal dunia. Data yang diperoleh dari kejaksaan menunjukkan jarang sekali ada kasus korupsi dimana tersangka atau terdakwa meninggal dunia. Hal ini secara tidak langsung berdampak kepada sedikitnya gugatan perdata yang diajukan. Selain itu kebanyakan Jaksa Penuntut Umum beranggapan bahwa penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana korupsi di daerah melalui jalur pidana dianggap sudah cukup memuaskan sehingga penggunaan instrument gugatan perdata masih belum terlalu diutamakan.

5. Masalah sumber daya manusia.

Persoalan ini merupakan persoalan yang umum dihadapi oleh hampir seluruh kantor kejaksaan negeri di Sumatera Barat. Hal ini disebabkan karena sebagian besar Jaksa merupakan lulusan fakultas hukum dengan konsentrasi atau spesialisasi dibidang hukum pidana. Meskipun tidak signifikan pengaruhnya, namun tetap menjadi suatu persoalan yang perlu diatasi.

#### 4. Kesimpulan

Aturan-aturan tentang gugatan perdata dalam UU No. 31 Tahun 1999 Jo UU No. 20 Tahun 2001 pada dasarnya telah memberikan ruang yang cukup besar bagi negara, yang dalam hal ini diwakili oleh Jaksa Pengacara, untuk mengajukan gugatan perdata sebagai salah satu langkah alternatif dalam memulihkan kerugian keuangan negara karena korupsi. Namun langkah ini ternyata jarang diambil, khususnya di sejumlah kejaksaan negeri yang ada di Sumatera Barat.

Minimnya penggunaan instrument gugatan perdata ini oleh pihak kejaksaan khususnya di sejumlah kejaksaan negeri di Sumatera Barat tidak terlepas dari beberapa problem atau persoalan yaitu, problem atau persoalan yang menyangkut pembuktian dalam persidangan, persoalan penelusuran asset atau kekayaan tersangka atau terdakwa yang terlibat korupsi, persoalan benefit atau keuntungan yang tidak terlalu berdampak kepada pemulihan kerugian keuangan negara, persoalan pemahaman aparat kejaksaan terkait dengan aturan yang ada, dan terakhir persoalan menyangkut keterbatasan sumber daya manusia.

#### References

- Andi Hamzah, 2007. *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Barda Nawawi Arief, 2010. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana; Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Jakarta: Kencana.
- Elwi Danil, 2011. *Korupsi: Konsep, Tindak Pidana dan Pemberantasannya*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Indriyanto Seno Adji, 2003. *Korupsi dan Hukum Pidana*. Jakarta: Kantor Hukum Seno Adji dan Rekan.
- Krisna Harahap, 2006. *Pemberantasan Korupsi, Jalan Tiada Ujung*. Bandung: Grafitri,
- L. J van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Noor Komala, Jakarta, 1982



- Mien Rukmini, *Aspek Hukum Pidana dan Kriminologi (Sebuah Bunga Rampai)*, Alumni, Bandung, 2006
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992. *Bunga Rampai Hukum Pidana*. Bandung: Penerbit Alumni
- Nurul Irfan, 2011, *Korupsi Dalam Hukum Pidana Islam*. Jakarta: Amzah.
- Romli Atmasasmita, 2004. *Pengantar Hukum Pidana Internasional Bagian II*. Jakarta: Hecca Mitra Utama
- Rochmat Soemitro, *Hukum Perseroan Terbatas, Yayasan dan Wakaf*, Eresco, Bandung, 1993
- Soerjono Sekanto, 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan ketiga, Jakarta: UI Press
- Soetandyo Wignyosubroto, 2009. *Ragam-ragam Penelitian Hukum*, dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (Ed), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, JHMP-FHUI. Jakarta: Yayasan Obor
- Sudarto, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, dalam Barda Nawawi Arief, 2010. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Widodo, 2009. *Sistem Pidana Dalam Cyber Crime*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.
- Zainal Asikin, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2015
- Harian Kompas *Anggie Titip Universitas di Indonesia Timur*, Jumat 19 Oktober 2012
- Hukum Online, Bahasa Hukum: Jaksa Pengacara Negara,  
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53670c63bfe50/bahasa-hukum--jaksa-pengacara-negara/>