

**FORMULASI HUKUM *ASSET RECOVERY*
PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA DARI
ASET HASIL KORUPSI YANG DIKUASAI OLEH
AHLI WARIS DI KABUPATEN REMBANG
PROVINSI JAWA TENGAH**

Disertasi

Diajukan Kepada
Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum
Universitas Muhammadiyah Surakarta
Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna
Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum



Oleh:

**FAHRUDIN
NIM. R 200 170 001**

**SEKOLAH PASCASARJANA
PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
2023**

ABSTRAK

Penyelesaian ganti kerugian Negara/Daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara merupakan amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian yang dimaksud. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi (TP-TGR) tidak terdifikasikan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris dengan pendekatan perundang-undangan, konsep dan pendekatan perbandingan. Teknik pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara, observasi dan catatan lapangan sedangkan teknik pengumpulan data sekunder dan data tersier menggunakan studi kepustakaan. Analisis data menggunakan teknik analisis diskriptif kualitatif dan analisis yuridis. Analisis data ini dilakukan selama proses penelitian berlangsung.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Efektivitas pengembalian kerugian negara dari aset hasil kejahatan korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah tidak efektif. Hal ini ditunjukkan dari presentase pengembalian kerugian negara/daerah oleh ahli waris di Kabupaten Rembang rata-rata hanya 11,85%; (2) Formulasi hukum *asset recovery* pengembalian kerugian negara dari aset hasil korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah dimaksudkan untuk memperbaiki faktor penghambat yaitu faktor hukumnya dan faktor penegak hukumnya. Hasil formulasi hukum ini berupa undang-undang baru yang merupakan gabungan dari peraturan perundang-undangan pemberantasan korupsi baik dari hukum pidana (KUHP, KUHP, UU Tipikor); dari hukum administrasi (UU Perbendaharaan Negara, UU BPK, UU No. 15 Tahun 2004, dan PP No. 38 Tahun 2016) dan peraturan pelaksanaannya serta pengaturan gugatan perdata kepada ahli waris pelaku korupsi yang meninggal dunia oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN). Gabungan peraturan perundang-undangan ini menjadi 1 (satu) undang-undang dapat dilakukan dengan pendekatan seperti *Omnibus Law*. Dalam gabungan undang-undang ini juga mengatur pemberian kekuasaan atau kewenangan kepada penegak hukum dalam hukum administrasi yang menyelenggarakan sidang TP-TGR untuk memaksakan pelaku atau ahli warisnya untuk mengembalikan kerugian negara/daerah dengan seketika.

Kata Kunci: Pengembalian Aset Negara, Ganti Rugi, Pegawai Negeri, Ahli Waris

ABSTRACT

Settlement of state/regional compensation for non-treasury civil servants is a mandate of Law Number 1 of 2004 concerning the State Treasury. The statutory regulations relating to treasury claims and claims for compensation (TP-TGR) are not codified in a statutory regulation.

The research method used is empirical legal research with a statutory, conceptual and comparative approach. Primary data collection techniques were conducted through interviews, observations and field notes, while secondary and tertiary data collection techniques used library research. Data analysis used qualitative descriptive analysis techniques and juridical analysis. This data analysis was carried out during the research process.

The results of the study indicate that (1) The effectiveness of returning state losses from assets resulting from corruption crimes controlled by heirs in Rembang Regency, Central Java Province is not effective. This is shown from the average percentage of state/regional losses returned by heirs in Rembang Regency, which is only 11.85%; and (2) The legal formulation of asset recovery for recovering state losses from assets resulting from corruption controlled by heirs in Rembang Regency, Central Java Province is intended to improve the inhibiting factors, namely legal factors and law enforcement factors. The result of this legal formulation is in the form of a new law which is a combination of laws and regulations on corruption eradication both from criminal law (KUHP, KUHPA, Corruption Law); from administrative law (State Treasury Law, BPK Law, Law No. 15 of 2004, and PP No. 38 of 2016) and its implementing regulations and arrangements for civil lawsuits against heirs of corruption perpetrators who died by the State Attorney Attorney (JPN). The combination of these laws and regulations into 1 (one) law can be carried out with an approach such as the Omnibus Law. This combination of laws also regulates the granting of power or authority to law enforcers in administrative law who hold TP-TGR hearings to force the perpetrators or their heirs to return state/regional losses immediately.

Keywords: Assets Recovery, Compensation, Civil Servants, Heirs.

DAFTAR ISI

JUDUL	ii
ABSTRAK	iii
ABSTRACT	iv
DAFTAR ISI	
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Permasalahan Penelitian	18
C. <i>Roadmap</i> Penelitian/Alur Kerangka Pemikiran.....	18
D. Metode Penelitian	19
1. Metode Pendekatan	19
2. Lokasi Penelitian	20
3. Spesifikasi Penelitian	20
4. Sumber dan Jenis Data.....	21
5. Metode Pengumpulan Data	23
6. Instrumen Penelitian	24
7. Metode Analisis Data	24
BAB II HASIL DAN PEMBAHASAN	27
A. Efektivitas Pengembalian Kerugian Negara dari Aset Hasil Kejahatan Korupsi yang Dikuasai oleh Ahli Waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah	27
B. Formulasi Hukum <i>Asset Recovery</i> Pengembalian Kerugian Negara dari Aset Hasil Korupsi yang Dikuasai oleh Ahli Waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah.....	75
BAB III PENUTUP.....	86
A. Simpulan	86
B. Saran.....	90
DAFTAR PUSTAKA	91

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Korupsi masih menjadi masalah serius di banyak negara, tak terkecuali Indonesia. Berbagai laporan tentang pengungkapan aktor-aktor yang terlibat dalam pencurian uang negara terus menghiasi media-media massa dan elektronik. Tidak hanya terjadi pada pemerintah pusat tetapi juga terjadi hingga ke daerah-daerah dan bahkan sampai ke desa-desa terpencil di negeri ini.

Begitu masifnya modus operandi tindak pidana korupsi terlihat pada masifnya penyelewengan dan penyimpangan anggaran di tingkat pusat sampai ke tingkat desa. Laporan akhir tahun 2021, Indonesian Corruption Watch menyoroti peningkatan grafik penyelewengan dana desa dari tahun ke tahun semakin meningkat yang dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1
Peningkatan Jumlah Kasus Penyelewengan Dana Desa
dari Tahun 2015-2020

No.	Tahun	Jumlah Kasus	% Peningkatan
1.	2015	22	-
2.	2016	48	+ 8,19 %
3	2017	96	+ 100,00 %
4	2018	98	+ 2,08 %
5	2019	114	+ 16,32 %
6	2020	136	+ 19,30 %

Sumber: Indonesia Corruption Watch, Tahun 2021

Data pada tabel di atas menunjukkan peningkatan jumlah kasus penyelewengan dana desa pada tahun 2015 berjumlah 22 kasus. Selanjutnya pada tahun 2016 menjadi 48 kasus atau mengalami peningkatan + 8,19%. Sementara itu pada tahun 2017 meningkat tajam menjadi 96 kasus atau + 100,00 % peningkatan kasus. Sedangkan pada tahun 2018 meningkat lagi menjadi 98 kasus atau + 2,08 %. Selanjutnya pada tahun 2019 berjumlah 114

kasus atau + 16,32 % peningkatan dan pada tahun 2020 jumlah kasus meningkat lagi menjadi 136 kasus atau + 19,30 % peningkatan.

Data yang tidak kalah pentingnya karena dampak yang ditimbulkannya paling mengkhawatirkan adalah keterlibatan Pegawai Negeri Sipil sebagai pelaku tindak pidana korupsi. Menurut data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), pejabat pegawai negeri sipil (PNS) pihak yang paling banyak terkena kasus korupsi, sepanjang tahun 2004-2020 KPK berhasil menangkap lebih dari 200 kasus yang menyangkut Eselon I/II/III. Data yang tidak kalah pentingnya karena dampak yang ditimbulkannya paling mengkhawatirkan adalah keterlibatan Pegawai Negeri Sipil sebagai pelaku tindak pidana korupsi. Menurut data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), pejabat pegawai negeri sipil (PNS) pihak yang paling banyak terkena kasus korupsi, sepanjang tahun 2004-2019 KPK berhasil menangkap 199 Eselon I/II/III.¹

Tingginya angka keterlibatan pejabat pegawai negeri sipil tersebut di atas semakin jelas apabila dikorelasikan dengan modus operandi korupsi yang terbanyak adalah modus *mark up*. Dalam catatan ICW, terdapat 76 kasus korupsi yang melibatkan 185 orang tersangka. Artinya setiap kasus paling sedikit melibatkan 2 (dua) orang tersangka korupsi. Total kerugian negara yang diakibatkan oleh *mark up* tersebut mencapai nilai sebesar Rp 541 miliar, dengan rata-rata nilai kerugian negara yang ditimbulkan sebesar Rp2,9 miliar per kasus.²

¹ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/10/22/catatan-hitam-korupsi-pada-pejabat-eselon-iii>, diakses tanggal 2 Juli 2022

² https://antikorupsi.org/sites/default/files/laporan_tren_penindakan_kasus_korupsi_2018.pdf, diakses tanggal 2 Juli 2022

Sementara itu, data KPK menunjukkan bahwa kejahatan *mark up* pada kegiatan pengadaan barang dan jasa yang melibatkan pelaku Pegawai Negeri Sipil menempati peringkat kedua setelah penyyuapan. Tingginya keterlibatan Pegawai Negeri Sipil dalam tindak pidana korupsi juga dikonfirmasi oleh data Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), dalam laporan tahun 2018 disebutkan bahwa total paket pengadaan yang dilakukan selama tahun tersebut mencapai 1.427.397 paket dengan total pagu sebesar Rp 419,2 triliun.³ Sementara itu, berdasarkan data BKN per 31 Juli 2018, terdapat sekitar 393 PNS yang diberhentikan secara tidak hormat dari daftar 2.357 PNS yang telah divonis bersalah melalui putusan berkekuatan hukum tetap.⁴

Ironisnya, jumlah kerugian negara yang berhasil dikembalikan ke kas Negara berdasarkan putusan perkara korupsi yang dirilis oleh Mahkamah Agung dari berbagai pengungkapan kasus tindak pidana korupsi di berbagai tingkat pengadilan hanya tercatat sekitar 8,7 persen dari Rp 9,2 triliun rupiah total jumlah kerugian Negara atau setara dengan nilai Rp 805,064 miliar.⁵

Rendahnya pemulihan kerugian Negara juga ditunjukkan oleh data pemantauan BPK RI pada semester I tahun 2019. Menurut data tersebut diketahui bahwa dari 32 kasus kerugian Negara yang melibatkan Pegawai Negeri Sipil, jumlah kerugian Negara yang sudah ditetapkan serta dalam proses pembayaran

³ ACCH, "Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Jenis Perkara", diakses dari <https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidanakorupsi/tpk-berdasarkan-jenis-perkara>, diakses tanggal 2 Juli 2022.

⁴ Puteri Hikmawati, "Return of State Financial Losses from The Payment of Substitute Money Corruption Criminal Act, Can It Be Optimal", *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 10, No. 1, 2019

⁵ <https://www.wartaekonomi.co.id/read225841/kerugian-negara-akibat-korupsi-rp-92-triliun-sebabnya.html>, diakses tanggal 2 Juli 2022

oleh penanggung jawabnya senilai Rp 635 miliar, sementara kasus kerugian Negara yang dalam proses penetapan terdapat 4 kasus dengan jumlah kerugian Negara sebesar Rp. 181 miliar. Data ini menunjukkan bahwa rasio pengembalian kerugian Negara hanya mencapai kurang dari 10 persen per semester sepanjang tahun 2019.

Fenomena rendahnya pemulihan kerugian Negara tersebut disebabkan karena putusan pemidanaan lebih banyak menggunakan Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Tipikor), yakni penggantian pidana kurungan jika terpidana tidak mampu membayar denda, sehingga problematika pemulihan aset (*asset recovery*) hanya berhenti pada pilihan hukum untuk menjalani tambahan masa tahanan jika terpidana tidak mampu membayar pidana uang pengganti.⁶

Walaupun positivisasi norma hukum terkait dengan pengembalian kerugian Negara melalui penjatuhan sanksi pidana uang pengganti dipandang sebagai kemajuan politik hukum karena menunjukkan adanya kemauan negara untuk mengembalikan uang negara yang hilang atau berkurang akibat tindak pidana korupsi. Namun dalam prakteknya, pengembalian kerugian negara sulit dilaksanakan karena hakim tidak menjatuhkan pidana uang pengganti tetapi disubsidairkan dengan pidana kurungan.⁷ Padahal sangat dimungkinkan terdapat aset terselubung yang dimiliki atau dikuasai terpidana namun tidak dilakukan penyitaan oleh penegak hukum. Itulah sebabnya *asset*

⁶ Ade Mahmud, "Problematisa Asset Recovery Dalam Pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Yudisial* Vol. 11 No. 3, 2018, hlm, 347 - 366

⁷ Ade Mahmud, "Dinamika Pembayaran Uang Pengganti dalam Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Mimbar Justitia*, 2017, hlm. 137-156.

recovery tidak bisa dicapai karena terpidana memilih menjalani pidana subsider dan negara tetap merugi.

Di samping itu, spirit untuk pengembalian asset Negara sejatinya dirumuskan sebagai tindakan pencegahan terjadinya kerugian keuangan Negara dan daerah akibat perbuatan melawan hukum atau kelalaian seseorang. Lebih lanjut dijelaskan bahwa Pasal 63 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Perbendaharaan Negara) telah menegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah, sehingga penyelesaian kerugian tersebut negara/daerah direstorasi.

Jauh sebelum peraturan pemerintah tersebut ditetapkan instrument hukum yang sudah diterapkan dalam upaya pengembalian kerugian Negara adalah gugatan aset koruptor secara perdata melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Tipikor Perubahan). Menurut ketentuan Pasal 32 UU Tipikor tersebut Jaksa Pengacara Negara berwenang untuk dapat menggugat aset koruptor secara perdata apabila telah terbukti adanya “kerugian negara”, dengan kondisi-kondisi sebagai berikut:

1. Tidak terdapat cukup bukti untuk membuktikan unsur-unsur pidana korupsi maka putusan bebas tidak menghalangi upaya gugatan perdata;
2. Tersangka meninggal dunia maka gugatan kerugian Negara ditujukan kepada ahli warisnya;

3. Terdakwa meninggal dunia maka gugatan ditujukan kepada menggugat ahli warisnya.

Kuangan negara memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga perlu dikelola secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab. Akan tetapi dalam hal pengelolaan keuangan negara tersebutlah yang seringkali rentan diciderai dengan perbuatan yang mengakibatkan kerugian negara. Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK), yang menyatakan bahwa kerugian negara adalah: kekurangan uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai

Tingginya angka kerugian negara dapat dilihat dari Hasil Pemantauan Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah Tahun 2005 sampai dengan 30 Juni 2018 yang termuat di dalam IHPS Semester I Tahun 2018 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), hasil pemantauan dengan status yang telah ditetapkan menunjukkan adanya kerugian negara/daerah senilai Rp.2,68 triliun. Kerugian negara/daerah tersebut terjadi pada Pemerintah Pusat, Pemda, BUMN dan BUMD. Sedangkan tingkat penyelesaian yang terjadi pada periode 2005 sampai dengan 30 Juni 2018 menunjukkan terdapat angsuran senilai Rp.223,11 miliar (8%), pelunasan senilai Rp.785,93 miliar (29%), dan penghapusan senilai Rp.77,03 miliar (3%). Dengan demikian, masih terdapat sisa kerugian senilai Rp.1,59 triliun (60%).⁸

⁸ Heri Achmadi, *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2018*, Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta, 2018, hlm. 5

Selanjutnya terkait pemantauan penanganan temuan yang disampaikan kepada instansi yang berwenang, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU No. 15 Tahun 2004) dan Pasal 8 UU BPK, BPK telah menyampaikan temuan pemeriksaan yang mengandung indikasi pidana kepada instansi yang berwenang. Selama periode 2003 sampai dengan 30 Juni 2017, BPK telah menyampaikan temuan pemeriksaan yang mengandung indikasi pidana kepada instansi yang berwenang, yaitu Kepolisian RI, Kejaksaan RI, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebanyak 232 surat yang memuat 447 temuan pemeriksaan mengandung indikasi pidana senilai Rp.33,52 triliun dan US\$841,88 juta atau seluruhnya ekuivalen Rp.45,65 triliun. Dari temuan itu, instansi yang berwenang telah menindaklanjuti 425 temuan (95%) senilai Rp33,05 triliun dan US\$763,50 juta atau seluruhnya ekuivalen Rp44,05 triliun.⁴ Dari angka-angka tersebut, dapatlah diketahui bahwa nilai kerugian negara yang ditanggung oleh negara ini sangatlah tinggi.

Kerugian negara/daerah dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan. akan tetapi perlu diketahui bahwa dalam masalah kerugian negara harus dibedakan antara kerugian negara sebagai akibat kesalahan dalam pengelolaan, dan kerugian negara sebagai akibat tindakan kecurangan/penyalahgunaan kewenangan pejabat pengelola keuangan (*financial fraud*). Serta pembedaan kerugian yang dapat dituntut dan tidak dapat dituntut.

Kerugian yang dapat dituntut, yaitu kerugian yang terjadi sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik kesengajaan maupun kelalaian. Sedangkan kerugian yang tidak dapat dituntut, adalah kerugian yang tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban, yang timbul karena di luar kemampuan manusia atau keadaan terpaksa (*force majeure*). Terhadap kerugian yang tidak dapat dituntut, tidak dapat dilakukan proses untuk menuntut seseorang agar mengganti kerugian yang terjadi. Hal ini dapat dimaklumi, karena tidak mungkin meminta pertanggungjawaban seseorang yang tidak melakukan suatu kesalahan untuk menanggung akibat yang terjadi. Sebaliknya, seseorang yang karena kesalahan atau kelalaiannya telah melakukan perbuatan yang mengakibatkan terjadinya kerugian, maka wajib mengganti kerugian tersebut.⁹ Ketika negara mengalami kerugian akibat pengelolaan keuangan negara yang tidak benar, negara wajib mengenakan tuntutan ganti kerugian kepada pihak yang melakukannya. Pengenaan tuntutan ganti kerugian bertujuan untuk memulihkan keuangan negara yang mengalami kekurangan dan dikembalikan pada keadaan semula sehingga dapat digunakan kembali dalam mencapai tujuan negara.¹⁰

Penyelesaian Kerugian Negara adalah untuk menghindari terjadinya kerugian keuangan negara/daerah yang berlarut-larut, oleh karena itu dalam UU Perbendaharaan Negara ditegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan penyelesaian kerugian tersebut keuangan negara/daerah dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi. Pemulihan keuangan negara dari kerugian

⁹ Moh. Ariawan, *Prosedur Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah*, Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta, 2018, hlm. 10.

¹⁰ Saidi Muhammad Djafar, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm.73.

negara merupakan bentuk perlindungan negara dari pelanggaran atau perbuatan melawan hukum berupa penyalahgunaan keuangan negara yang menguntungkan pribadi atau golongan oleh penyelenggara negara antara lain oleh pegawai negeri sipil baik bendahara maupun bukan bendahara dan pejabat lain. Mahatma Gandhi sebagaimana dikutip oleh Purwaning M. Yanuar mengemukakan bahwa merupakan bentuk pelanggaran yang terburuk apabila kekayaan negara yang seharusnya digunakan untuk kesejahteraan rakyat namun digunakan untuk kepentingan pribadi, untuk itu perlu dilakukan proses penyelesaian atas pelanggaran tersebut karena menciptakan ketidakadilan masyarakat.¹¹

Kerugian negara dan tuntutan ganti kerugian merupakan substansi dalam hukum keuangan negara yang melibatkan pihak pengelola keuangan negara dengan pihak berwenang melakukan tuntutan ganti kerugian. Penuntutan ganti rugi merupakan upaya negara dalam memulihkan kerugian negara sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara dengan melakukan penuntutan atas sejumlah uang atau barang yang dapat dinilai dengan uang yang harus dikembalikan kepada negara oleh seseorang atau badan yang telah melakukan perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai sebagaimana diatur dalam UU Perbendaharaan Negara.

Selain itu tujuan dari diaturnya penyelesaian kerugian negara/daerah dalam sistem pengelolaan keuangan negara adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang;

¹¹ Purwaning M. Yanuar, *Pengembalian Aset Hasil Korupsi: Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi dalam Sistem Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 2017, hlm. 51

2. Penegakan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya.

Dalam UU Perbendaharaan Negara, penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terdiri atas penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara, dan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain. Penetapan ganti kerugian yang dilakukan oleh bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sesuai dengan ketentuan Pasal 62 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara. Sehingga lebih lanjut tata cara penyelesaian ganti kerugian terhadap bendahara ini, diatur secara tersendiri dalam Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara (selanjutnya disebut Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

Sedangkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara diatur dalam Pasal 63 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota, dan ayat (2) menyatakan bahwa tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah. Amanat Pasal 63 ayat (2) UU Perbendaharaan Negara tersebut baru ditindaklanjuti oleh Pemerintah pada tahun 2016 yaitu dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain (selanjutnya disebut PP No. 38 Tahun 2016). Dikarenakan berdasarkan ketentuan

peraturan perundang-undangan yang berlaku setiap kerugian negara/daerah yang terjadi harus segera diselesaikan melalui mekanisme penyelesaian ganti kerugian negara yang telah ditetapkan, maka diharapkan setiap pejabat yang terkait dengan perbendaharaan dan pengelolaan keuangan negara/daerah harus memahami mekanisme penyelesaian ganti kerugian negara.

Di samping mengatur terkait dengan hierarki pejabat yang diwajibkan untuk mengembalikan kerugian Negara, dalam PP No. 38 Tahun 2016 juga mengatur penerbitan Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak yang selanjutnya disingkat SKTJM. SKTJM merupakan pernyataan dari Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain, yang menyatakan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa Kerugian Negara/Daerah menjadi tanggung-jawabnya dan bersedia mengganti Kerugian Negara/Daerah dimaksud. Penerbitan surat keterangan tanggung jawab mutlak yang dimaksudkan sebagai jalan masuk untuk melakukan upaya hukum pemulihan kerugian Negara masih ditemukan beberapa hambatan pengembalian kerugian Negara dari pelaku dan ahli warisnya. *Pertama*, efektivitas gugatan perdata sebagai sarana untuk mengembalikan aset hasil kejahatan korupsi. *Kedua*, faktor kelembagaan penegak hukum. *Ketiga*, belum efektifnya ratifikasi UNCAC 2003 dalam hukum Indonesia. *Keempat*, kelemahan di ranah regulasi tindak pidana korupsi.¹²

Justifikasi teoritis terhadap hukum pembebanan *asset recovery* kepada ahli waris menurut Haswandi diterapkan berdasarkan perspektif teori keadilan umum Thomas Aquinas,

¹² Haswandi, "Pengembalian Aset Tindak Pidana Korupsi Pelaku Dan Ahli Warisnya Menurut Sistem Hukum Indonesia", *Disertasi* pada Program Doktor Studi Ilmu Hukum di Universitas Andalas, 2016, hlm. 169

teori yang sama juga digunakan sebagai dasar filosofis penerapan asas pertanggung jawaban tanpa kesalahan atau yang lebih dikenal dengan *strict liability* pada pemidanaan korporasi dalam lingkup hukum pengelolaan lingkungan.¹³

Pertanggungjawaban tanpa kesalahan (*strict liability*) dimaknai sebagai prinsip penerapan pertanggung jawaban bahwa tidak boleh seorangpun diuntungkan dari hasil suatu kejahatan karena akan sangat ironis apabila suatu peristiwa hukum yang memungkinkan diwujudkan suatu keadilan ternyata gagal akibat bangunan konsep hukumnya yang kurang tepat. Untuk itu teori *Justitia generalis*¹⁴ dari Thomas Aquinas dapat dijadikan dasar dan pedoman pembuatan suatu peraturan perundang-undangan untuk mengisi ketidak-sempurnaan undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi yang ada pada saat ini.¹⁵

Penelitian ini juga didukung oleh hasil-hasil penelitian sebelumnya mengenai penyelesaian ganti kerugian negara/daerah oleh pegawai negeri. Hasil penelitian Kusuma dan Haryati menyimpulkan baik UU No. 15 Tahun 2004 maupun Peraturan BPK No. 2 Tahun 2017 tidak mengakomodir penetapan kerugian negara/daerah pegawai negeri bukan bendahara/pejabat lain yang nilainya berbeda untuk mengubah status tindak lanjut menjadi selesai. BPK seharusnya merekomendasikan kepada pemerintah untuk menyelesaikannya sesuai dengan mekanisme dan ketentuan yang berlaku apabila dalam LHP-nya mengungkapkan kerugian negara/daerah. Apabila Tim Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah mulai melaksanakan

¹³ *Ibid*, hlm. 170

¹⁴ John Finnis, "Aquinas Moral, Political, and Legal Philosophy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta, 2018, hlm. 119

¹⁵ *Ibid*

tugasnya, maka BPK harus menyatakan bahwa tindak lanjut dari pemerintah tersebut telah sesuai dengan rekomendasi. BPK akan melakukan pemantauan terhadap penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain.¹⁶

Hasil penelitian Agustinawaty U. Gubali menunjukkan bahwa penyelesaian ganti kerugian Negara/Daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara merupakan amanat UU Perbendaharaan Negara. Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian yang dimaksud. Peraturan perundangundangan yang berkaitan dengan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi (TP-TGR) tidak terkodifikasi dalam suatu peraturan perundang-undangan dan hanya tersebar ke dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan. Proses penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Bupati Gorontalo Nomor 54 Tahun 2009 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara. Persidangan MP-TGR Kabupaten Gorontalo dilakukan dalam sebulan sekali. Faktor penghambat dalam penyelesaian ganti kerugian negara/daerah di Kabupaten Gorontalo banyak menemui masalah. Kendala yang sering dihadapi dalam proses persidangan sidang MPTGR Kabupaten Gorontalo yaitu dilihat

¹⁶ Johan Kusuma dan Dwi Haryati, "Tindak Lanjut Terhadap Rekomendasi Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Untuk Menyetorkan Kerugian Negara Yang Disebabkan Oleh Pegawai Negeri Bukan Bendahara/Pejabat Lain Apabila Menunjukkan Nilai Yang Berbeda Dengan Penetapan Kerugian Negara Oleh Pemerintah", *Jurnal Mimbar Hukum*, Universitas Gadjah Mada, Vol. 1, No. 3, 2019.

dari faktor pengawasan organisasi satuan kerja, faktor manusia dan faktor sistem pengendalian internal (SPI), sehingga proses persindangan ditunda atau dalam penyelesaiannya belum ada putusan dari ketua majelis.¹⁷

Selanjutnya hasil penelitian Henny Juliani menunjukkan bahwa terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain dapat dikenai tuntutan ganti kerugian negara/daerah apabila perbuatannya dilakukan secara melanggar hukum atau karena kelalaian yang secara langsung menimbulkan kerugian keuangan negara/daerah, sehingga wajib mengganti kerugian tersebut. Tuntutan ganti kerugian tersebut bertujuan untuk memulihkan kerugian negara/daerah. Di ranah Hukum Administrasi Negara hal tersebut diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004, dan PP No. 38 Tahun 2016.¹⁸ Pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana. Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.

Penelitian Emie Subekti menunjukkan bahwa dalam kasus kerugian negara oleh bendahara, proses penuntutan kepada bendahara sebagai akibat adanya kerugian negara dilakukan secara administrasi yaitu berdasarkan Peraturan BPK No 3 Tahun 2007. Berdasarkan Peraturan BPK tersebut, penyelesaian kerugian negara dapat dilakukan melalui SKTJM, Surat Keputusan Pembebanan Sementara dan Surat Keputusan Pembebanan. Penyelesaian melalui Surat Keputusan

¹⁷ Agustinawaty U. Gubali, "Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah Oleh Pegawai Negeri Yang Bukan Bendahara Di Kabupaten Gorontalo", *Lex Administratum*, Vol. VII, No. 4, 2019, hlm. 59.

¹⁸ Henny Juliani, "Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Dan Pejabat Lain", *Jurnal Law Reform*, Vol. 13, No. 2, 2017, hlm. 234.

Pembebanan Sementara dilakukan apabila bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara. Sedangkan penyelesaian melalui Surat Keputusan Pembebanan dilakukan apabila bendahara tidak mengganti kerugian negara hingga jangka waktu 40 hari sejak ditandatanganinya SKTJM oleh bendahara terlampaui, atau bendahara tidak mengajukan keberatan atas Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu, atau bendahara mengajukan keberatan atas Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu namun ditolak. Surat Keputusan Pembebanan Sementara dan Surat Keputusan Pembebanan ini mempunyai kekuatan hukum untuk melakukan sita jaminan. Sehingga apabila jangka waktu bendahara untuk mengganti kerugian telah terlampaui dan bendahara tidak mengganti kerugian negara secara tunai, maka instansi yang bersangkutan dapat mengajukan permintaan kepada instansi yang berwenang untuk melakukan penyitaan dan penjualan lelang atas harta kekayaan bendahara. Namun apabila dalam proses penyelesaian kerugian negara tersebut ditemukan unsur-unsur pidana, maka selain dituntut secara administrasi, yaitu dengan mengganti kerugian, bendahara juga akan dituntut secara pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena penggantian kerugian tidak menghapus tuntutan pidananya.¹⁹

Selanjutnya hasil penelitian M. Firmansyah menunjukkan bahwa dalam UU Perbendaharaan, penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terdiri atas penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara, dan penyelesaian ganti

¹⁹ Emie Subekti, "Mekanisme Penyelesaian Kerugian Negara Oleh Bendahara", Laporan Penelitian Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, 2018, hlm. 16

kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain. Penetapan ganti kerugian yang dilakukan oleh bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sesuai dengan ketentuan Pasal 62 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara. Sehingga lebih lanjut tata cara penyelesaian ganti kerugian terhadap bendahara ini, diatur secara tersendiri dalam Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007. Adapun alur penyelesaian kerugian negara melalui tuntutan ganti kerugian negara terhadap bendahara adalah dimulai dari penanganan informasi awal, yakni bermula dari adanya informasi kerugian negara/daerah kemudian dilanjutkan dengan pembentukan Tim Penyelesaian Kerugian Negara (TPKN); selanjutnya Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan; Penyelesaian melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM); Penyelesaian melalui Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu (SKPBW); serta Penyelesaian melalui Surat Keputusan Pembebanan (SKP). Sedangkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara diatur dalam Pasal 63 ayat (1) yang menyatakan bahwa pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota, dan ayat (2) menyatakan bahwa tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah. Amanat Pasal 63 ayat (2) UU Perbendaharaan Negara tersebut baru ditindaklanjuti oleh Pemerintah pada tahun 2016 yaitu dengan ditetapkannya PP No. 38 Tahun 2016. Adapun alur penyelesaian kerugian negara melalui tuntutan ganti kerugian negara terhadap pegawai negeri bukan bendahara/pejabat lain adalah dimulai dari penanganan informasi awal, yakni bermula

dari adanya informasi kerugian negara/daerah kemudian dilanjutkan dengan pembentukan Tim Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah (TPKN/TPKD); selanjutnya penyelesaian melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM); Penyelesaian melalui Penerbitan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara (SKP2KS); Penyelesaian melalui Majelis; selanjutnya Penentuan Nilai Kerugian Negara/Daerah, Penagihan dan Penyetoran.²⁰

Penelitian ini penting untuk dilakukan karena selama ini penyelesaian kasus-kasus tindak pidana korupsi selalu diselesaikan melalui jalur pengadilan atau menggunakan hukum pidana yang berakhir dengan vonis pidana penjara. Sangat sedikit penyelesaian kasus korupsi yang berorientasi pada pengembalian kerugian negara, terlebih-lebih melalui jalur di luar pengadilan ataupun melalui jalur perdata dengan fokus upaya untuk pengembalian kerugian negara. Selain itu penelitian yang mengkaji pengembalian kerugian keuangan negara (*asset recovery*) dari ahli waris yang pelaku tindak pidana korupsinya meninggal dunia, dapat dikatakan masih belum banyak dilakukan, oleh karena itu dapat dinyatakan riset atau penelitian mengenai formulasi hukum *asset recovery* pengembalian kerugian negara dari aset hasil korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah penting untuk dilakukan.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dinyatakan bahwa UU Perbendaharaan Negara, UU No. 15 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2016 telah mengatur kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa Kerugian

²⁰ M. Firmansyah, "Mekanisme Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah Terhadap Bendahara Dan Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain", Laporan Penelitian Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Provinsi Kepulauan Riau, 2018, hlm. 21.

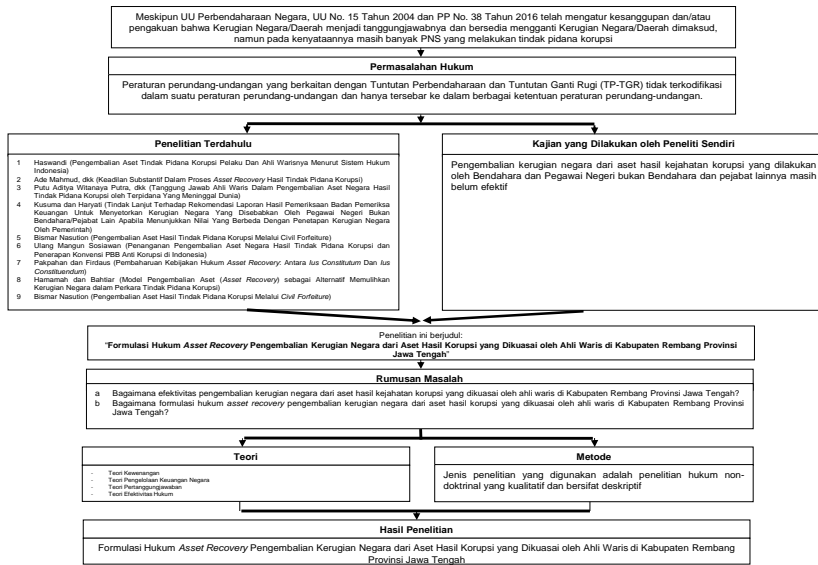
Negara/Daerah menjadi tanggungjawabnya dan bersedia mengganti Kerugian Negara/Daerah dimaksud (*das sollen*), namun pada kenyataannya masih banyak PNS yang melakukan tindak pidana korupsi (*das sein*). Berdasarkan data *gap*/kesenjangan tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk disertasi dengan judul “Formulasi Hukum *Asset Recovery* Pengembalian Kerugian Negara dari Aset Hasil Korupsi yang dikuasai oleh Ahli Waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah”.

B. Permasalahan Penelitian

1. Bagaimana efektivitas pengembalian kerugian negara dari aset hasil kejahatan korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah?
2. Bagaimana formulasi hukum *asset recovery* pengembalian kerugian negara dari aset hasil korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah?

C. Roadmap Penelitian/Alur Kerangka Pemikiran

Adapun *roadmap*/alur kerangka pemikiran tersebut di atas, digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1 Roadmap (Alur Kerangka) Pemikiran

D. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini didasarkan pada penelitian hukum yang dilakukan dengan pendekatan non-doktrinal yang kualitatif.²¹ Hal ini disebabkan di dalam penelitian ini, hukum tidak hanya dikonsepsikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam masyarakat, sebagai perwujudan makna-makna simbolik dari pelaku sosial, sebagaimana termanifestasi dan tersimak dalam dan dari aksi dan interaksi antar mereka.

²¹ Soetandyo Wignjosoebroto, *Silabus Metode Penelitian Hukum*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2009. hlm. 1 dan 3

Dengan demikian di dalam penelitian ini akan dicoba dilihat keterkaitan antara faktor hukum dengan faktor-faktor ekstra legal yang berkaitan dengan objek yang diteliti. Selain itu, dalam penelitian ini juga metode perbandingan hukum (*comparative approach*) dengan cara membandingkan dengan negara-negara lain yang telah menggunakan konsep keadilan restoratif (*restorative justice*) untuk menyelesaikan tindak pidana korupsi.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah. Penentuan lokasi penelitian ini dilakukan secara *purposive* berdasarkan pada pertimbangan-pertimbangan, yaitu: *pertama*, secara subjektif wilayah ini merupakan jangkauan penulis dan lokasi dimana penulis aktif sebagai birokrat sehingga memudahkan kepada akses pengumpulan data. *Kedua*, secara objektif, Kabupaten Rembang, Jawa Tengah ditemukan kasus-kasus penyelewengan keuangan negara atau korupsi yang belum tuntas diselesaikan.

3. Spesifikasi Penelitian

Tipe kajian dalam penelitian ini lebih bersifat deskriptif, karena bermaksud menggambarkan secara jelas (dengan tidak menutup kemungkinan pada taraf tertentu juga akan mengeksplanasikan/memahami) tentang berbagai hal yang terkait dengan objek yang diteliti, yaitu efektivitas pengembalian kerugian negara dari aset hasil kejahatan korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah dan formulasi hukum *asset recovery* pengembalian kerugian negara dari aset hasil korupsi yang

dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah.

4. Sumber dan Jenis Data

Penelitian ini membutuhkan dua jenis data yang berasal dari dua sumber yang berbeda, yaitu:

a. Data Primer

Yaitu data-data yang berasal dari sumber data utama, yang berwujud tindakan-tindakan sosial dan kata-kata,²² dari pihak-pihak yang terlibat dengan objek yang diteliti yaitu mengenai pengembalian kerugian keuangan Kabupaten Rembang dari ahli waris pelaku tindak pidana korupsi yang pelakunya meninggal dunia. Adapun data-data primer ini akan diperoleh melalui para informan dan situasi sosial tertentu, yang dipilih secara *purposive*, dengan menentukan informan dan situasi sosial awal terlebih dahulu.²³

Penentuan informan awal, dilakukan terhadap beberapa informan yang memenuhi kriteria sebagai berikut: (1) mereka yang menguasai dan memahami fokus permasalahannya melalui proses enkulturasi; (2) mereka yang sedang terlibat dengan (di dalam) kegiatan yang tengah diteliti dan; (3) mereka yang mempunyai kesempatan dan waktu yang memadai untuk dimintai informasi.²⁴ Untuk itu mereka-mereka yang diperkirakan dapat menjadi informan awal adalah: (1) Abdul Hafidz, Bupati Rembang; (2) Mochamad

²² Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya Offset, Bandung, hlm. 112

²³ Sanapiah Faisal, *Format-format Penelitian Sosial*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2010, hlm. 56.

²⁴ *Ibid*, hlm. 58; Bandingkan dengan James P. Spradley, *Metode Etnografi*, Dialihbahasakan oleh Misbah Zulfah Elizabeth, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 2007, hal. 61.

Hanies Cholil Barro, Wakil Bupati Rembang; (3) Dwi Harjanti, Kasubbag Evaluasi dan Pelaporan Pemerintah Kabupaten Rembang; dan (4) Munadi, Irban III Inspektorat Pemerintah Kabupaten Rembang.

Penentuan informan lebih lanjut akan dilakukan terhadap informan-informan yang dipilih berdasarkan petunjuk/saran dari informan awal, berdasarkan prinsip-prinsip *snow bolling*²⁵ dengan tetap berpijak pada kriteria-kriteria di atas.

Sedangkan penentuan situasi sosial awal, akan dilakukan dengan mengamati proses objek yang diteliti. Penentuan situasi sosial yang akan diobservasi lebih lanjut, akan diarahkan pada: (a) situasi sosial yang tergolong sehipun dengan sampel situasi awal dan (b) situasi sosial yang kegiatannya memiliki kemiripan dan sampel situasi awal.²⁶

Wawancara dan observasi tersebut akan dihentikan apabila dipandang tidak lagi memunculkan varian informasi dari setiap penambahan sampel yang dilakukan.²⁷

b. Data Sekunder

Yaitu data yang berasal dari bahan-bahan pustaka, baik yang meliputi:

- 1) Dokumen-dokumen tertulis, yang bersumber dari peraturan perundang-undangan (hukum positif Indonesia), artikel ilmiah, buku-buku literatur, dokumen-dokumen resmi, arsip dan publikasi dari lembaga-lembaga yang terkait

²⁵ *Ibid*, hlm. 60.

²⁶ *Ibid*, hlm. 59-60.

²⁷ *Ibid*, hlm. 61.

- 2) Dokumen-dokumen yang bersumber dari data-data statistik, baik yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah yang dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Rembang yang terkait dengan fokus permasalahannya.

5. Metode Pengumpulan Data

Data-data yang diperlukan dalam penelitian ini, akan dikumpulkan melalui tiga cara, yaitu: melalui wawancara, observasi dan studi kepustakaan, yang dilakukan dengan tahap-tahap sebagai berikut:

Pada tahap awal, di samping akan dilakukan studi kepustakaan, yang dilakukan dengan cara mencari, menginventarisasi dan mempelajari peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin, dan data-data sekunder yang lain, yang berkaitan dengan fokus permasalahannya,

Lalu akan dilakukan wawancara secara intensif dan mendalam terhadap para informan, dan observasi tidak terstruktur, yang ditujukan terhadap beberapa orang informan dan berbagai situasi. Kedua cara yang dilakukan secara simultan ini dilakukan, dengan maksud untuk memperoleh gambaran yang lebih terperinci dan mendalam, tentang apa yang tercakup di dalam berbagai permasalahan yang telah ditetapkan terbatas pada satu fokus permasalahan tertentu, dengan cara mencari kesamaan-kesamaan elemen, yang ada dalam masing-masing bagian dari fokus permasalahan tertentu, yang kemudian dilanjutkan dengan mencari perbedaan-perbedaan elemen yang ada dalam masing-masing bagian dari fokus permasalahan tertentu.

6. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian terdiri dari instrumen utama dan instrumen penunjang. Instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri, sedangkan instrumen penunjangnya berupa, rekaman/catatan harian di lapangan, daftar pertanyaan dan *tape recorder*.

7. Metode Analisis Data

Data yang telah terkumpul dan telah diolah akan dibahas dengan menggunakan metode analisis kualitatif, yang dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

Sesuai dengan metode pendekatan yang digunakan, maka dalam penelitian ini analisis akan dilakukan dengan metode analisis secara kualitatif. Dalam hal ini analisis akan dilakukan secara berurutan antara metode analisis domain, analisis taksonomis, dan analisis komponensial. Penggunaan metode-metode tersebut akan dilakukan dalam bentuk tahapan-tahapan sebagai berikut: pertama akan dilakukan analisis domain, dimana dalam tahap ini peneliti akan berusaha memperoleh gambaran yang bersifat menyeluruh tentang apa yang yang tercakup disuatu pokok permasalahan yang diteliti. Hasilnya yang akan diperoleh masih berupa pengetahuan ditingkat permukaan tentang berbagai domain atau kategori-kategori konseptual.

Bertolak dari hasil analisis domain tersebut diatas, lalu akan dilakukan analisis taksonomi untuk memfokuskan penelitian pada domain tertentu yang berguna dalam upaya mendiskripsikan atau menjelaskan fenomena yang menjadi sasaran semula penelitian. Hal ini dilakukan dengan mencari struktur internal masing-masing domain dengan

mengorganisasikan atau menghimpun elemen-elemen yang berkesamaan disuatu domain.

Dari domain dan kategori-kategori yang telah diidentifikasi pada waktu analisis domain serta kesamaan-kesamaan dan hubungan internal yang telah difahami melalui analisis taksonomis, maka dalam analisis komponensial akan dicari kontras antar elemen dalam domain. Dengan mengetahui warga suatu domain (melalui analisis domain), kesamaan dan hubungan internal antar warga disuatu domain (melalui analisis taksonomis), dan perbedaan antar warga dari suatu domain (melalui analisis komponensial), maka akan diperoleh pengertian yang komprehensif, menyeluruh rinci, dan mendalam mengenai masalah yang diteliti²⁸.

Tahap terakhir dari analisis data ini adalah dengan mengadakan pemeriksaan keabsahan data, dengan tujuan untuk mengecek keandalan dan keakuratan data, yang dilakukan melalui dua cara, yaitu : *pertama*, dengan menggunakan teknik triangulasi data, terutama triangulasi sumber, yang dilakukan dengan jalan: (a) membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; (b) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi; (c) membandingkan keadaan dan perspektif dengan berbagai pendapat yang berbeda stratifikasi sosialnya; (d) membanding hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan; *Kedua*, pemeriksaan sejawat melalui diskusi analitik.²⁹

²⁸ Sanapiah Faisal, *op.cit.*, hlm. 74-76

²⁹ Sanapiah Faisal, *op.cit.*, hlm. 70 dan 99; Bandingkan dengan James P. Spradley, *op.cit.*, hlm. 63.

Setelah semua tahapan analisis tersebut dilakukan, pada tahapan akhirnya akan dilakukan pula penafsiran data, dimana teori-teori yang ada diaplikasikan ke dalam data, sehingga terjadi suatu dialog antara teori di satu sisi dengan data di sisi lain. Dengan melalui cara ini, selain nantinya diharapkan dapat ditemukan beberapa asumsi, sebagai dasar untuk menunjang, memperluas atau menolak, teori-teori yang sudah ada tersebut, diharapkan juga akan ditemukan berbagai fakta empiris yang relevan dengan kenyataan kemasyarakatannya.

Untuk membuat formulasi hukum *asset recovery* pengembalian kerugian negara, perlu dikaji terlebih dahulu kelemahan-kelemahan undang-undang yang selama ini mengaturnya seperti undang-undang yang berbasis hukum pidana yaitu KUHP, KUHAP, UU Tipikor *jo* UU Tipikor Perubahan; undang-undang yang berbasis hukum administrasi yang meliputi UU Perbendaharaan Negara, UU BPK, dan UU No. 15 Tahun 2004 serta peraturan pelaksanaan PP No. 38 Tahun 2016. Begitu juga dengan kelemahan-kelemahan melalui gugatan perdata. Dari kelemahan-kelemahan tersebut kemudian diformulasikan peraturan setingkat undang-undang yang menggabungkan peraturan perundang-undangan penanggulangan korupsi, dengan mengeliminir kelemahan-kelemahannya sebagaimana telah disebutkan, dengan fokus pengembalian kerugian negara, bukan penghukuman atau pemidanaan pelaku di bawah payung *restorative justice*. Dengan diformulasikan Undang-Undang Anti Korupsi yang holistik dan terintegrasi dengan fokus pengembalian kerugian negara, diharapkan korupsi dapat diminimalisir dan pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi dapat ditingkatkan.

BAB II. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Efektivitas Pengembalian Kerugian Negara dari Aset Hasil Kejahatan Korupsi yang dikuasai oleh Ahli Waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah

Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia telah dilakukan dengan dikeluarkannya 3 (tiga) peraturan perundang-undangan mengenai tindak pidana korupsi, yaitu UU No. 3 Tahun 1971, UU No. 31 Tahun 1999 dan UU No. 20 Tahun 2001. Reformasi hukum dalam rangka pemberantasan korupsi tidak saja menyangkut reformasi peraturan perundang-undangan, tetapi juga menyangkut penegakan dan struktur hukum. Pada hakikatnya pengaturan pemberantasan tindak pidana korupsi sebenarnya ada 2 (dua) hal yang paling pokok, yaitu sebagai langkah preventif dan represif. Langkah preventif tersebut terkait dengan adanya pengaturan pemberantasan tindak pidana korupsi, harapannya masyarakat tidak melakukan tindak pidana korupsi. Langkah represif meliputi pemberian sanksi pidana yang berat kepada pelaku dan sekaligus mengupayakan semaksimal mungkin kerugian negara yang telah dikorupsi bisa kembali.³⁰

Salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi ialah adanya kerugian keuangan negara. Terhadap kerugian keuangan negara ini membuat UU Tipikor baik yang lama yaitu UU 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 (*Asset Recovery*).

³⁰ A. Djoko Sumaryanto, *Perspektif Yuridis Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2009, hlm.39.

Berikut dikemukakan beberapa unsur penting pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi:³¹

1. Pengembalian aset merupakan system penegakan hukum;
2. Penegakan hukum tersebut dilakukan baik melalui jalur pidana maupun jalur perdata;
3. Melalui kedua jalur tersebut aset hasil tindak pidana korupsi dilacak, dibekukan, dirampas, disita, diserahkan dan dikembalikan kepada Negara korban tindak pidana korupsi;
4. Pelacakan, pembekuan, perampasan penyitaan, penyerahan dan pengembalian dilakukan terhadap aset hasil tindak pidana korupsi baik ditempatkan didalam maupun diluar negeri;
5. System penegakan hukum dilakukan oleh negara korban tindak pidana korupsi yang dilaksanakan oleh institusi penegak hukum;
6. System ini memiliki tujuan-tujuan sebagai berikut:
 - a. Mengembalikan kerugian negara korban tindak pidana korupsi yang ditimbulkan oleh pelaku tindak pidana korupsi;
 - b. Mencegah penggunaan atau pemanfaatan aset-aset tersebut sebagai alat atau sarana oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk melakukan tindak pidana lainnya, misalnya, tindak pidana pencucian uang, terorisme, dan tindak pidana lintas Negara lainnya;
 - c. Memberikan efek jera bagi pihak lain yang beritikad melakukan tindak pidana korupsi.

Peraturan perundang-undangan telah mengatur mengenai penggantian kerugian keuangan negara atau dikenal dengan istilah uang pengganti. Penyelesaian kerugian negara dilakukan untuk mengembalikan kekayaan Negara yang hilang atau berkurang akibat tindak pidana korupsi. Pengaturan mengenai uang pengganti dalam UU No. 3 Tahun 1971 diatur dalam Pasal 34 huruf c, bahwa “selain ketentuan-ketentuan pidana yang dimaksud dalam KUHP maka sebagai hukuman tambahan dikenakan pula pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta-benda yang diperoleh

³¹ Jekson Kasehung, “Hak Menuntut Kerugian Keuangan Negara Setelah Putusan Bebas dalam Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Lex Administratum*, Vol. 3, No.1, 2015, hlm.192

dari korupsi”. Namun dalam undang-undang tersebut tidak diatur secara tegas kapan pembayaran uang pengganti itu harus dilakukan serta batas waktu pembayarannya.

Ketidakjelasan pengaturan mengenai pembayaran uang pengganti dalam UU No. 3 Tahun 1971 kemudian dilengkapi dalam UU No. 31 Tahun 1999 dalam Pasal 18 ayat (2) yang menjelaskan bahwa “jika terpidana tidak membayar uang pengganti paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut”. Kemudian dalam ayat selanjutnya dijelaskan bahwa “apabila terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sebagaimana, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan”.

Berdasarkan ketentuan perundang-undangan tersebut dinyatakan bahwa pengembalian kerugian keuangan menjadi sesuatu yang sangat ditekankan untuk dilakukan dalam rangka memulihkan kembali perekonomian negara akibat tindak pidana korupsi. Hal ini juga ditegaskan dalam Pasal 59 UU Perbendaharaan Negara yang mengatur bahwa:

“Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut. Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang

bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak mana pun”.

Pasal 60 UU Perbendaharaan Negara selanjutnya menjelaskan bahwa:

“Setiap kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada menteri/pimpinan lembaga dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui. Segera setelah kerugian Negara tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara dimaksud. Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan”.

Aturan tersebut telah menjelaskan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara merupakan suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh pelaku sebagaimana diatur dalam undang-undang dan apabila tidak dikembalikan akan mendapatkan sanksi baik administrasi maupun pidana.

Kerugian yang dapat dituntut, yaitu kerugian yang terjadi sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik kesengajaan maupun kelalaian. Sedangkan kerugian yang tidak dapat dituntut, adalah kerugian yang tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban, yang timbul karena di luar kemampuan manusia atau keadaan terpaksa (*force majeure*). Objek kerugian negara terdiri dari uang, surat berharga, dan barang milik negara. Sedangkan jika dilihat dari subjeknya kerugian negara terdiri dari:

1. Kerugian negara yang dilakukan oleh bendahara.
2. Kerugian negara yang dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain.

Yang dimaksud pejabat lain adalah pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 59 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.

3. Kerugian negara yang dilakukan oleh pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Yang dimaksud "pengelola" termasuk pegawai perusahaan negara/daerah dan lembaga atau badan lain. Hal ini diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU BPK yang menyatakan bahwa BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan Negara
4. Kerugian negara yang dilakukan oleh pihak ketiga.
Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (3) huruf c UU BPK, yang menyatakan bahwa penyelesaian ganti kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum pihak ketiga dilaksanakan melalui proses peradilan.

Dalam UU Perbendaharaan, penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terdiri atas penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara, dan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain. Penetapan ganti kerugian yang dilakukan oleh bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sesuai dengan ketentuan Pasal 62 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004. Sehingga lebih lanjut tata cara penyelesaian ganti kerugian terhadap bendahara ini, diatur secara tersendiri dalam Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007. Adapun alur penyelesaian kerugian negara melalui tuntutan ganti kerugian negara terhadap bendahara adalah dimulai dari penanganan informasi awal, yakni bermula dari adanya informasi kerugian negara/daerah kemudian dilanjutkan dengan pembentukan Tim Penyelesaian Kerugian Negara (TPKN); selanjutnya Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan; Penyelesaian melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM); Penyelesaian melalui Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu (SKPBW); serta Penyelesaian melalui Surat Keputusan Pembebanan (SKP).

Dalam kasus kerugian negara oleh bendahara, proses penuntutan kepada bendahara sebagai akibat adanya kerugian negara dilakukan secara administrasi yaitu berdasarkan Peraturan BPK No 3 Tahun 2007. Berdasarkan Peraturan BPK No 3 Tahun 2007 tersebut, penyelesaian kerugian negara dapat dilakukan melalui SKTJM, Surat Keputusan Pembebanan Sementara dan Surat Keputusan Pembebanan. Penyelesaian melalui Surat Keputusan Pembebanan Sementara dilakukan apabila bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara. Sedangkan penyelesaian melalui Surat Keputusan Pembebanan dilakukan apabila bendahara tidak

mengganti kerugian negara hingga jangka waktu 40 hari sejak ditandatanganinya SKTJM oleh bendahara terlampaui, atau bendahara tidak mengajukan keberatan atas Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu, atau bendahara mengajukan keberatan atas Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu namun ditolak. Surat Keputusan Pembebanan Sementara dan Surat Keputusan Pembebanan ini mempunyai kekuatan hukum untuk melakukan sita jaminan. Sehingga apabila jangka waktu bendahara untuk mengganti kerugian telah terlampaui dan bendahara tidak mengganti kerugian negara secara tunai, maka instansi yang bersangkutan dapat mengajukan permintaan kepada instansi yang berwenang untuk melakukan penyitaan dan penjualan lelang atas harta kekayaan bendahara. Namun apabila dalam proses penyelesaian kerugian negara tersebut ditemukan unsur-unsur pidana, maka selain dituntut secara administrasi, yaitu dengan mengganti kerugian, bendahara juga akan dituntut secara pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena penggantian kerugian tidak menghapus tuntutan pidananya.

Terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain dapat dikenai tuntutan ganti kerugian negara/daerah apabila tindakan/perbuatannya dilakukan secara melanggar hukum atau karena kelalaian yang secara langsung menimbulkan kerugian keuangan negara/daerah, sehingga wajib mengganti kerugian tersebut. Tuntutan ganti kerugian tersebut bertujuan untuk memulihkan kerugian negara/daerah. Di ranah Hukum Administrasi Negara hal tersebut diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004, dan PP No. 38 Tahun 2016. Pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi

administrative dan/atau sanksi pidana. Putusan pidana tidak menghapuskan dari tuntutan ganti rugi.

Penyelesaian ganti kerugian Negara/Daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara merupakan amanat UU No. 1 Tahun 2004. Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian yang dimaksud. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi (TP-TGR) tidak terkodifikasi dalam suatu peraturan perundangundangan dan hanya tersebar ke dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk kasus di Kabupaten Rembang yang pernah terjadi pada tahun 2005 ditemukan melalui Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Kabupaten Rembang Tahun Anggaran 2004 di Rembang dengan temuan pembayaran honorarium dan insentif kepada Pimpinan dan Anggota DPRD sebesar Rp5.352.500.000,00 tidak sesuai ketentuan. Pada kasus ini Bupati Rembang merekomendasikan agar memerintahkan kepada Sekretaris DPRD untuk menarik kerugian daerah sebesar Rp5.352.500.000,00 dan menyetorkan ke Kas Daerah. Dari rekomendasi Bupati Rembang tersebut 52 anggota DPRD dan 2 PNS Setwan telah melunasi kerugian daerah, 16 anggota DPRD belum melunasi kerugian daerah, 13 anggota DPRD belum melunasi kerugian daerah dan telah meninggal dunia dan 1 anggota DPRD telah menjalani pidana penjara 1 tahun 3 bulan dan subsider 6 bulan kurungan serta pidana tambahan sebagai pengganti kerugian yang dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 2
Kasus 64 Anggota DPRD dan PNS di DPRD Kabupaten
Rembang Terkait Pembayaran Honorarium dan Insentif yang
Tidak Sesuai Ketentuan (LHP No. 177/R/XIV.4/08/2005)

No.	Deskripsi	Pengembalian Kerugian			% Kembali
		Nilai Temuan (Rp)	Pembayaran (Rp)	Sisa (Rp)	
1.	48 anggota DPRD dan 2 PNS Setwan telah melunasi kerugian daerah	1,948,023,750.00	1,948,023,750.00	0	100%
2.	16 anggota DPRD belum melunasi kerugian daerah	1,447,600,000.00	347,400,000.00	1,100,200,000.00	24,00%
3.	13 anggota DPRD belum melunasi kerugian daerah dan telah meninggal dunia	1,409,115,000.00	165,380,000.00	1,243,735,000.00	11,74%
4.	1 anggota DPRD telah menjalani pidana penjara 1 tahun 3 bulan dan subsider 6 bulan kurungan serta pidana tambahan sebagai pengganti kerugian	105,280,000.00	3,000,000.00	102,280,000.00	97,15%
Total		4,910,018,750.00	2,463,803,750.00	2,446,215,000.00	50,18%

Sumber: LHP Kabupaten Rembang No.177/R/XIV.4/08/2005

Tabel di atas menunjukkan dari 68 Anggota DPRD dan PNS di DPRD Kabupaten Rembang terkait pembayaran honorarium dan insentif yang tidak sesuai ketentuan. Tabel di atas juga menunjukkan kerugian Kabupaten Rembang atas kasus 64 anggota DPRD dan PNS di DPRD Kabupaten Rembang terkait pembayaran honorarium dan insentif yang tidak sesuai ketentuan (LHP No. 177/R/XIV.4/08/2005) dari total temuan Rp. 4.910.018.750,00, hanya dapat dikembalikan Rp. 2.463.803.750,00 atau 50,18% kembali atau hanya kembali separuhnya. Hal itu menunjukkan pengembalian kerugian negara/daerah melalui TP-TGR belum efektif.

Temuan-temuan yang belum tuntas diselesaikan, terus akan muncul sebagai temuan-temuan pada LHP-LHP selanjutnya. Hal ini terlihat dalam hasil pemantauan penyelesaian kerugian daerah pada Pemerintah Kabupaten Rembang, diketahui posisi kerugian

daerah sampai dengan tanggal per 30 Juni 2022 sebanyak 121 kasus senilai Rp40.450.097.050,23. Dari jumlah kerugian daerah tersebut telah selesai lunas sebanyak 85 kasus senilai Rp 9.783.790.894,66 dan telah diangsur sebanyak 17 kasus senilai Rp5.621.103.602,55 serta penghapusan sebanyak dua kasus senilai nihil, sehingga sisa kasus sebanyak 34 kasus senilai Rp25.045.202.553,02, dengan rincian sebagai berikut.

1. Kasus kerugian daerah yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap baik dengan Surat Ketetapan Pembebanan (SKP), Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM), maupun Putusan Pengadilan yaitu sebanyak 33 kasus senilai Rp911.972.278,62. Dari jumlah tersebut, sampai dengan tanggal 30 Juni 2022 sudah dilunasi sebanyak 30 kasus senilai Rp635.117.655,62, dihapuskan sebanyak dua kasus senilai nihil, sehingga masih terdapat sebanyak satu kasus senilai Rp276.854.623,00 yang belum ditindaklanjuti dengan penyetoran ke Kas Daerah.
2. Kasus kerugian daerah yang masih dalam proses penetapan yaitu sebanyak empat kasus senilai Rp195.045.762,00. Dari jumlah tersebut, sampai dengan tanggal 30 Juni 2022 telah dilunasi sebanyak tiga kasus senilai Rp195.045.762,00 sehingga masih terdapat sebanyak satu kasus yang belum ditindaklanjuti dengan penyetoran ke Kas Daerah (belum ada nilai kerugian atas kasus tersebut).
3. Kasus kerugian berupa informasi yang berasal dari hasil pemeriksaan BPK, Inspektorat Kabupaten Rembang serta laporan dari Pengguna/ Kuasa Pengguna Barang sebanyak 84 kasus senilai Rp39.343.079.009,61. Dari jumlah tersebut, sampai dengan tanggal 30 Juni 2022 telah dilunasi sebanyak 52 kasus senilai Rp8.953.627.477,04 dan diangsur sebanyak

17 kasus senilai Rp5.621.103.602,55 sehingga masih terdapat sebanyak 32 kasus senilai Rp24.768.347.930,02 yang belum ditindaklanjuti dengan penyetoran ke Kas Daerah.

Berdasarkan analisis atas Matriks Perkembangan Penyelesaian Ganti Kerugian Daerah Semester I Tahun 2022 diketahui bahwa terdapat kasus kerugian daerah berpotensi kedaluwarsa (tahun 1993 s.d. 2016) sebesar Rp. 32.305.218.507,03, dengan nilai pembayaran sebesar Rp. 7.755.654.380,88 (Rp5.210.290.308,71+Rp2.545.364.072,17). Dengan demikian Pemerintah Kabupaten Rembang berpotensi kehilangan hak tagih atas kerugian daerah minimal sebesar Rp24.549.564.126,15 dengan rincian sebagai berikut.

Tabel 3
Kerugian Daerah Kabupaten Rembang yang Berpotensi Kedaluwarsa s.d. Semester I Tahun 2022

No	Status dan tahun kejadian kerugian daerah	Kerugian		Pembayaran				Sisa	
				Angsuran		Luas			
		Jml	Nilai (Rp)	Jml	Nilai (Rp)	Jml	Nilai (Rp)	Jml	Nilai (Rp)
A	Informasi yang belum diproses								
	BPK	30	30.151.427.333,33	8	5.133.819.883,71	18	2.487.289.201,17	12	22.530.318.248,15
	APIP	39	2.153.791.174,00	8	76.470.425,00	22	58.074.871,00	17	2.019.245.848,00
	Jumlah (A)	69	32.305.218.507,03	16	5.210.290.308,71	40	2.545.364.072,17	29	24.549.564.136,15
					% Kembali: 24,00%				% Tidak Kembali: 76,00%

Tabel di atas menunjukkan kerugian daerah kabupaten rembang yang berpotensi kedaluwarsa s.d. semester I Tahun 2022 % kembali hanya 24% dan yang tidak kembali 76%. Hal ini berarti juga pengembalian kerugian daerah Kabupaten Rembang melalui TP-TGR belum efektif.

Pengembalian aset tindak pidana melalui proses pidana (*criminal-based forfeiture*) adalah cara lama. Perkembangan terkini dan telah berhasil dilaksanakan di negara maju dalam upaya pengembalian aset tindak pidana adalah Pengembalian aset tindak pidana melalui cara keperdataan (*civil-based for feiture*). Pengembalian aset melalui jalur hukum perdata, berasal dari

perkembangan praktik penegakan hukum pidana di Inggris dan Amerika Serikat menghadapi hambatan- hambatan di mana aset digunakan sebagai sarana untuk melakukan tindak pidana atau sebagai penunjang kesinambungan aktivitas organisasi kejahatan. Dasar pemikiran tersebut berasal dari konsep pemikiran sistem hukum *Common Law* yaitu pengertian "*forfeiture*" itu sendiri mengandung arti, "*a piece of property guilty of wrong doing*" dan konsekuensinya, harta benda tersebut dapat dirampas sebagai suatu hukuman atas suatu tindak pidana di mana harta benda tersebut digunakan untuk melakukan tindak pidana tersebut atau berkaitan dengan tindak pidana tersebut.³²

Pemerintah sudah memperkenalkan upaya gugatan aset koruptor secara perdata melalui UU Tipikor *jo* UU Tipikor Perubahan). Menurut UU Tipikor *jo* UU Tipikor Perubahan, Jaksa Pengacara Negara atau instansi yang berwenang dapat menggugat aset koruptor secara perdata apabila telah terbukti adanya "kerugian negara", dan:

1. Tidak terdapat cukup bukti untuk membuktikan unsur-unsur pidana korupsi (putusan bebas tidak menghalangi upaya gugatan perdata);
2. Tersangka meninggal dunia (menggugat ke ahli warisnya);
3. Terdakwa meninggal dunia (menggugat ke ahli warisnya).

Penjelasan Pasal 38 C UU Tipikor menjelaskan tujuan yang mendasari gugatan perdata pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi, adalah untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat. Rasa keadilan masyarakat ditekankan dalam penjelasan ini karena ditemukan banyak pelaku tindak pidana korupsi yang menyembunyikan harta yang diduga berasal dari tindak

³² Romli Atmasasmita, "Asset Recovery Dan Mutual Assistance In Criminal Matters", *Makalah*, Untuk Pelatihan Hukum Pidana, Kerjasama MAHUPIKI dan Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2014.

pidana korupsi. Gugatan perdata dengan demikian dilakukan untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Selain itu, gugatan perdata juga dimungkinkan apabila setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, diketahui masih terdapat harta benda milik terpidana korupsi yang belum dikenakan "Pengembalian". Pada kondisi ini, negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap terpidana dan/atau ahli warisnya apabila dalam proses persidangan terdakwa tidak dapat membuktikan harta benda tersebut diperoleh bukan karena korupsi.

Proses pengembalian kerugian keuangan negara yang di satu sisi menjadi bagian dari pemeriksaan perkara pidana seperti dalam hal pidana tambahan tentu sangat efektif, tetapi dalam hal-hal tertentu sebagaimana ketentuan Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34 dan Pasal 38 c UU Tipikor proses pidananya tidak mungkin lagi dilakukan maka dalam hal ini proses penegakan hukum perdata perlu ditegaskan. Untuk itu tentu perlu di *back up* dengan sesuatu peraturan perundang-undangan yang baik dan memadai khususnya tentang hukum perdata materilnya terhadap pelaku dan ahli waris pelaku yang akan dijadikan dasar gugatan perbuatan melawan hukum terhadap pelaku atau ahli waris tersebut serta prosedur hukum acaranya. Pertanggungjawaban perbuatan melawan hukum terhadap ahli waris dapat dituntut berdasarkan pertanggungjawaban tanpa kesalahan (*strict liability*) atas dasar prinsip bahwa tidak boleh seorangpun diuntungkan dari hasil suatu kejahatan karena akan sangat ironis apabila suatu peristiwa hukum yang memungkinkan diwujudkan suatu keadilan ternyata gagal akibat bangunan konsep hukumnya yang kurang tepat. Untuk itu teori *Justitia generalis* dari Thomas Aquinas dapat dijadikan dasar dan pedoman pembuatan suatu peraturan perundang-undangan untuk mengisi

ketidak sempurnaan undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi yang ada pada saat ini.

Terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang meninggal dunia sebelum yang bersangkutan diputus oleh pengadilan sementara yang bersangkutan diduga kuat telah melakukan tindak pidana korupsi dan merugikan keuangan negara harus bisa dituntut oleh negara kepada ahli waris nya. Kalau diperhatikan KUHPPerdata yang ada sekarang ini, belum ada sebuah ketentuan yang dapat dijadikan dasar untuk menuntut ahli waris tersebut, karena Pasal 1365 KUHPPerdata hanya menyebutkan bahwa “tiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.

Ketentuan Pasal 1367 KUHPPerdata bersifat limitatif kalau pasal ini diterapkan untuk ahli waris tidak secara tegas dapat dilakukan karena tidak menyebutkan adanya tanggungjawab ahli waris dari pewaris kecuali hakim berani melakukan terobosan hukum. Pada konteks tersebut di atas kekosongan hukum yang berujung pada kebangkrutan hukum adalah hal yang dipastikan dapat terjadi, jika hanya menyatakan bahwa sumber hukum satu-satunya adalah undang-undang. Oleh karenanya sementara belum ada aturan yang mengaturnya, dituntut peranan hakim yang lebih besar dari pada sekedar corong undang-undang. Dalam rangka mengisi kekosongan hukum ini, maka hakim memiliki kewenangan untuk melakukan penafsiran, melakukan penghalusan hukum dan lain-lain. Konsep ini di Indonesia, diakomodir di dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Oleh sebab itu, untuk dapatnya menuntut ahli waris dari pelaku tindak pidana korupsi diperlukan suatu aturan hukum yang jelas dan

tegas yang tidak saja dapat menjerat pelaku, tetapi juga dapat menuntut ahli warisnya, sedangkan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang telah diputus dan dihukum oleh hakim untuk membayar uang pengganti kerugian uang negara akibat perbuatannya dan kemudian meninggal dunia sebelum yang bersangkutan membayarnya, sedangkan sebelumnya tidak ada hartanya yang disita atau hartanya tidak ditemui maka ahli waris dapat dituntut berdasarkan adanya utang dari pewaris atau pelaku sepanjang yang bersangkutan tidak menolak sebagai pewaris tetapi jika kerugian negara akibat perbuatan korupsi oleh pelaku tersebut belum ada putusan hakim dan ahli warisnya tidak terlibat sebagai pelaku yang bersama-sama atau membantu perbuatan korupsi tersebut maka tidak dapat dituntut melalui perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara. Untuk itu perlu dirumuskan norma tentang perbuatan melawan hukum yang dapat dijadikan dasar hukum untuk menggugat ahli waris pelaku tindak pidana korupsi dengan tetap memperhatikan sisi-sisi hak asasi manusia karena substansi hukum menentukan dapat atau tidak dilaksanakannya suatu hukum dilaksanakan untuk itu hukum yang hidup dalam masyarakat dapat dijadikan acuan atau pedoman dalam membangun hukum yang berkeadilan.³³

Merujuk pada Pasal 64 UU Perbendaharaan Negara 4 dijelaskan bahwa "Bendahara, Pegawai Negeri bukan bendahara dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenakan sanksi administrasi dan/atau sanksi pidana". Dari hal tersebut jelas terlihat bahwa penyelesaian pengembalian keuangan negara dapat dilakukan dalam berbagai aspek baik secara administrasi maupun pidana.

³³ Lawrence. W. Friedman, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System: A Social Science Perspective)*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2009, hlm.34.

Secara administrasi, pengaturan pengembalian keuangan negara diatur dalam Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007. Adapun informasi tentang kerugian negara dapat diketahui dari pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, pengawasan aparat pengawasan fungsional, pengawasan dan/atau pemberitahuan atasan langsung bendahara atau kepala kantor/ satuan kerja, serta perhitungan *ex officio* (Pasal 3 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

Dalam rangka menyelesaikan kerugian keuangan negara, dibentuk Tim Penyelesaian Kerugian Negara (TPKN) yang diangkat oleh pimpinan instansi (Pasal 4 ayat (1) Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007), yang selanjutnya akan menindaklanjuti setiap kasus kerugian Negara berdasarkan laporan dari atasan langsung bendahara atau kepala satuan kerja kepada pimpinan instansi yang telah diberitaukan kepada BPK. Pimpinan instansi kemudian menyampaikan Laporan Hasil Verifikasi Kerugian Negara kepada BPK yang diterima dari laporan TPKN (Pasal 11 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007). Oleh karena itu BPK akan melakukan pemeriksaan atas laporan kerugian negara untuk menyimpulkan telah terjadi kerugian Negara yang meliputi nilai kerugian negara, perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, dan penanggung jawab (Pasal 12 ayat (1) Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

Apabila dari hasil pemeriksaan tersebut terbukti ada perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, BPK mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi untuk memproses penyelesaian kerugian negara melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM) (Pasal 12 ayat (2) Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007). Tetapi apabila hasil pemeriksaan ternyata tidak terdapat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, BPK mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi agar kasus kerugian Negara dihapuskan dan dikeluarkan dari daftar kerugian Negara (Pasal 12 ayat (3) Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

Bentuk penyelesaian kemudian dilakukan dengan penandatanganan Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM) oleh bendahara dengan menyerahkan jaminan berupa bukti kepemilikan barang dan/atau kekayaan lain atas nama bendahara, serta surat kuasa menjual dan/atau mencairkan barang dan/atau kekayaan lain dari bendahara (Pasal 4 ayat (1) Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007). Penggantian kerugian negara kemudian dilakukan secara tunai selambat-lambatnya 40 (empat puluh) hari kerja sejak SKTJM ditandatangani.

Apabila bendahara telah mengganti kerugian negara, TPKN mengembalikan bukti kepemilikan barang dan surat kuasa menjual. Kemudian dalam hal bendahara telah mengganti kerugian negara, BPK mengeluarkan surat rekomendasi kepada pimpinan instansi agar kasus kerugian Negara dikeluarkan dari daftar kerugian Negara (Pasal 18 ayat (1) Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

Penyelesaian pengembalian kerugian keuangan negara selain itu dapat pula dilakukan melalui jalur perdata maupun pidana. Melalui jalur perdata dapat dilihat dalam UU Tipikor. Pertama, ketika penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka dapat dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor bahwa:

“Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa 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”.

Hal ini menunjukkan bahwa meskipun tidak dapat dituntut melalui jalur pidana karena tidak cukupnya bukti-bukti yang

diperoleh. Namun, apabila telah ditemukan kerugian negara maka perkara tersebut dapat dilimpahkan untuk dilakukan gugatan perdata oleh pihak yang merasa dirugikan.

Pengembalian kerugian keuangan negara pada saat sebelum penyidikan atau sebelum penuntutan banyak menimbulkan kesalahpahaman kepada pelaku tindak pidana korupsi, yang menganggap bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tersebut dapat menghentikan suatu proses perkara korupsi atau berharap mendapat putusan bebas padahal sudah jelas diatur pada Pasal 4 UU Tipikor. Pengembalian kerugian keuangan negara pada saat sebelum hakim memutus perkara atau belum berkekuatan hukum tetap tidak menghapuskan sanksi pidana. Namun, pengembalian kerugian negara tersebut dapat dijadikan sebagai hal-hal yang meringankan serta menjadi pertimbangan hakim dalam memberi putusan. Pengembalian kerugian negara oleh terdakwa dapat menjadi alasan bagi hakim untuk mengurangi pidana yang dijatuhkan kepada terdakwa yang bersangkutan. Pengembalian tersebut berarti ada itikad baik untuk memperbaiki kesalahan. Pengembalian tersebut bisa mengurangi sanksi pidana tetapi tidak menghapuskan unsur melawan hukum. Pengembalian kerugian keuangan Negara dapat dikembalikan tapi tidak menghilangkan tindak pidananya.

Mekanisme pengembalian kerugian negara secara hukum administrasi dapat dilihat dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mengatur bahwa:

- (1) Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara

langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.

- (3) Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/ lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian negara akibat perbuatan dari pihak manapun.

Selanjutnya dalam Pasal 60 ayat (2) UU Perbendaharaan

Negara mengatur bahwa:

“Segera setelah kerugian negara tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian negara tersebut menjadi tanggungjawabnya dan bersedia mengganti kerugian Negara dimaksud.”

Pada bagian penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa surat keputusan dimaksud pada ayat ini mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita jaminan (*conservatoir beslaag*). Dalam hal pejabat yang menimbulkan kerugian negara adalah Menteri/pimpinan lembaga negara, surat pembebanan penggantian kerugian negara sementara dimaksud diterbitkan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

Mekanisme pengembalian kerugian keuangan negara akibat perbuatan melawan hukum seseorang yang diatur dalam UU Tipikor *jo* UU Tipikor Perubahan dengan UU Perbendaharaan Negara jelas memiliki perbedaan yang signifikan. Bila UU Tipikor *jo* UU Tipikor Perubahan kerugian negara sekalipun hanya bersifat potensial jika sudah dapat dihitung jumlahnya, maka pejabat yang berwenang sudah dapat dipidana karena tindak pidana korupsi dalam Pasal 2 dirumuskan secara formal untuk dapat dipidananya seseorang cukup dengan dipenuhinya unsur delik korupsi.

Berbeda dengan proses pengembalian kerugian negara yang diatur dalam UU Perbendaharaan Negara yang menggunakan sarana hukum administrasi dengan membebaskan kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang nyata-nyata telah melakukan perbuatan merugikan keuangan negara untuk mengganti kerugian negara melalui surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian negara menjadi tanggung jawabnya dan surat tersebut memiliki kekuatan hukum untuk melaksanakan sita jaminan bila yang bersangkutan tidak mengganti kerugian negara tersebut.³⁴

Dalam hal ini, UU Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang melakukan perbuatan melawan hukum baik sengaja atau lalai yang menimbulkan kerugian negara wajib mengganti kerugian negara/daerah bilamana jumlahnya sudah nyata dan pasti (bukan potensi). Selanjutnya jika kerugian negara/daerah telah dikembalikan, maka persoalan telah dianggap selesai. Dalam hal bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang merugikan keuangan negara tidak dapat mengganti kerugian negara maka dilakukan sita jaminan oleh pejabat yang berwenang.³⁵

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, proses penyelesaian kasus korupsi dengan upaya pengembalian kerugian keuangan negara dapat dibedakan menjadi (1) penyelesaian kerugian negara/daerah terhadap bendahara; dan (2) penyelesaian kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah terhadap Bendahara

³⁴ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 200-201

³⁵ *Ibid*, hlm. 201-202.

Penyelesaian ganti kerugian negara bertujuan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang dan meningkatkan disiplin dan tanggungjawab para pegawai negeri/pejabat negara dan para pengelola keuangan. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara bahwa penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya. Disamping itu, tujuan penyelesaian kerugian negara adalah menciptakan tertib administrasi keuangan negara.

Pada Pasal 35 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 dinyatakan bahwa setiap bendahara bertanggungjawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya. Hal ini juga dinyatakan dalam Pasal 59 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2004 bahwa bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.

Dengan berlakunya Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007, maka penyelesaian ganti kerugian negara terhadap bendahara mengacu pada peraturan tersebut. Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Bendahara berdasarkan Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007 adalah sebagai berikut:

a. Adanya Informasi Kerugian Negara/Daerah. Proses penyelesaian ganti kerugian negara terhadap bendahara, dirunut dan diawali dengan telah terjadinya kerugian keuangan negara/daerah akibat perbuatan melawan hukum/melanggar hukum atau kelalaian kewajiban yang

dibebankan kepada bendahara atau oleh karena terjadinya kekurangan kas/barang dalam persediaan. Perbuatan melawan hukum/melanggar hukum atau kelalaian kewajiban yang dibebankan kepada bendahara atau oleh karena terjadinya kekurangan kas/barang dalam persediaan terungkap/diketahui berdasarkan informasi atas kerugian negara/daerah sebagaimana yang diatur pada Pasal 3 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007 bahwa Informasi tentang kerugian negara dapat diketahui dari:

- 1) Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan;
- 2) Pengawasan aparat pengawasan fungsional;
- 3) Pengawasan dan/atau pemberitahuan atasan langsung bendahara atau kepala kantor/satuan kerja;
- 4) Perhitungan *ex officio*.

Berdasarkan informasi tentang adanya kerugian negara oleh bendahara maka sesuai dengan pasal 7 ayat (1) Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007, atasan langsung bendahara atau kepala satuan kerja melaporkan kerugian negara tersebut kepada pimpinan instansi dan memberitahukan Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara diketahui.

Pemberitahuan kepada BPK oleh atasan langsung bendahara atau kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atas kerugian negara/daerah yang dilakukan oleh bendahara hanya merupakan proses administratif, dan belum merupakan dasar pengenaan kerugian negara/daerah oleh BPK.

- b. Pembentukan Tim Penyelesaian Kerugian Negara (TPKN). TPKN adalah tim yang menangani penyelesaian kerugian negara yang diangkat oleh pimpinan instansi yang

bersangkutan dan bertugas membantu pimpinan instansi dalam memproses penyelesaian kerugian negara terhadap bendahara yang pembebanannya akan ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 6 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

Setelah menerima informasi adanya kerugian negara/daerah, selanjutnya Pimpinan Instansi segera menugaskan TPKN untuk menindaklanjuti setiap kasus kerugian negara tersebut selambat-lambatnya tujuh hari sejak menerima laporan adanya kerugian negara (Pasal 8 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

Untuk melaksanakan tugas yang diberikan oleh pimpinan instansi, TPKN menindaklanjuti laporan tersebut dengan mengumpulkan dan melakukan verifikasi atas dokumen-dokumen dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak memperoleh penugasan (Pasal 10 ayat (1) Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007). Dokumen-dokumen tersebut antara lain sebagai berikut:

- 1) Surat keputusan pengangkatan sebagai bendahara atau sebagai pejabat yang melaksanakan fungsi kebhendaharaan;
- 2) Berita acara pemeriksaan kas/barang;
- 3) Register penutupan buku kas/barang;
- 4) Surat keterangan tentang sisa uang yang belum dipertanggungjawabkan dari Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
- 5) Surat keterangan bank tentang saldo kas di bank bersangkutan;
- 6) Foto kopi/rekaman buku kas umum bulan yang bersangkutan yang memuat adanya kekurangan kas;

- 7) Surat tanda lapor dari kepolisian dalam hal kerugian negara mengandung indikasi tindak pidana;
- 8) Berita acara pemeriksaan tempat kejadian perkara dari kepolisian dalam hal kerugian negara terjadi karena pencurian atau perampokan;
- 9) Surat keterangan ahli waris dari kelurahan atau pengadilan (Pasal 9 ayat (1) Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

Berdasarkan hasil verifikasi atas dokumen-dokumen tersebut, TPKN mencatat kerugian negara dalam daftar kerugian negara (Pasal 9 ayat (2) Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007), dan melaporkan hasil verifikasi dalam Laporan Hasil Verifikasi Kerugian Negara (LHVKN) dan menyampaikan kepada Pimpinan Instansi. Selanjutnya Pimpinan Instansi menyampaikan LHVKN kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak diterima dari TPKN dengan dilengkapi dokumen-dokumen yang telah diverifikasi (Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 11 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

- c. Berdasarkan LHVKN, BPK melakukan pemeriksaan atas laporan kerugian negara tersebut untuk menyimpulkan telah terjadi kerugian negara yang meliputi nilai kerugian negara, perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, dan penanggung jawabnya. Apabila dari hasil pemeriksaan terbukti ada perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, BPK mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi untuk memproses penyelesaian kerugian negara melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM). Namun apabila ternyata tidak terdapat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi

agar kasus kerugian negara dihapuskan dan dikeluarkan dari daftar kerugian negara yang dibuat dan dicatat oleh TPKN/D (Pasal 12 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

- d. Pimpinan instansi memerintahkan TPKN untuk mengupayakan agar bendahara bersedia membuat dan menandatangani SKTJM paling lambat 7 (tujuh) hari setelah menerima surat dari BPK (Pasal 13 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

Terdapat dua kemungkinan terkait dengan penyelesaian kerugian melalui SKTJM, yaitu:

1) Bendahara bersedia menandatangani SKTJM

Apabila bendahara bersedia memenandatangani SKTJM maka bendahara wajib menyerahkan jaminan kepada TPKN, antara lain dalam bentuk dokumen-dokumen (1) Bukti kepemilikan barang dan/atau kekayaan lain atas nama bendahara; dan (2) Surat kuasa menjual dan/atau mencairkan barang dan/atau kekayaan lain dari bendahara. Namun surat kuasa ini berlaku setelah BPK mengeluarkan surat keputusan pembebanan (Pasal 14 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

Harta kekayaan bendahara yang dijaminakan tersebut dapat dijual atau dicairkan dalam rangka pelaksanaan SKTJM, setelah mendapat persetujuan dan dibawah pengawasan TPKN (Pasal 16 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

Selanjutnya penggantian kerugian negara dilakukan secara tunai selambat-lambatnya 40 (empat puluh) hari kerja sejak SKTJM ditandatangani, dan apabila bendahara telah mengganti kerugian negara dimaksud, TPKN mengembalikan bukti kepemilikan barang dan surat kuasa menjual dan/atau mencairkan barang dan/atau

kekayaannya, dan BPK akan mengeluarkan surat rekomendasi kepada pimpinan instansi agar kasus kerugian negara dikeluarkan dari daftar kerugian negara (Pasal 18 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

2) Bendahara tidak tidak bersedia menandatangani SKTJM

Apabila bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, pimpinan instansi mengeluarkan surat keputusan pembebanan sementara dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM, dan pimpinan instansi yang bersangkutan memberitahukan surat keputusan pembebanan sementara kepada BPK (Pasal 20 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

Yang dimaksud dengan Surat Keputusan Pembebanan Sementara menurut Pasal 1 Angka 5 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 adalah surat keputusan yang dikeluarkan oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala badan-badan lain/gubernur/bupati/walikota tentang pembebanan penggantian sementara atas kerugian negara sebagai dasar untuk melaksanakan sita jaminan.

Surat keputusan pembebanan sementara ini mempunyai kekuatan hukum untuk melakukan sita jaminan. Pelaksanaan sita jaminan diajukan oleh instansi yang bersangkutan kepada instansi yang berwenang melakukan penyitaan selambat-lambatnya tujuh hari setelah diterbitkannya surat keputusan pembebanan sementara, dan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 21 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

e. Penetapan Batas Waktu

SK PBW adalah surat keputusan yang dikeluarkan oleh BPK tentang pemberian kesempatan kepada bendahara untuk mengajukan keberatan atau pembelaan diri atas tuntutan penggantian kerugian negara (Pasal 1 angka 6 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

Apabila BPK tidak menerima LHVKN dari pimpinan instansi yang bersangkutan dan berdasarkan pemberitahuan pimpinan instansi tentang pelaksanaan SKTJM, ternyata bendahara tidak melaksanakan SKTJM, BPK akan mengeluarkan Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu (SK PBW) yang disampaikan kepada bendahara melalui atasan langsung bendahara atau kepala kantor/satuan kerja dengan tembusan kepada pimpinan instansi dengan tanda terima dari bendahara (Pasal 22 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

f. Pembebanan Kerugian Negara

Selanjutnya, Berdasarkan Pasal 25 Peraturan BPK No 3 Tahun 2007, BPK mengeluarkan surat keputusan pembebanan apabila (1) Jangka waktu untuk mengajukan keberatan telah terlampaui dan bendahara tidak mengajukan keberatan; atau (2) Bendahara mengajukan keberatan tapi ditolak; atau (3) Telah melampaui jangka waktu 40 (empat puluh) hari sejak ditandatanganinya SKTJM namun kerugian negara belum diganti sepenuhnya.

Surat Keputusan Pembebanan ini disampaikan kepada bendahara melalui atasan langsung bendahara atau kepala kantor/satuan kerja dengan tembusan kepada pimpinan instansi dengan tanda terima dari bendahara. Surat keputusan pembebanan ini mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita

eksekusi. Berdasarkan surat keputusan pembebanan dari Badan Pemeriksa Keuangan, bendahara wajib mengganti kerugian negara dengan cara menyetorkan secara tunai ke kas negara/daerah dalam jangka waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah menerima surat keputusan pembebanan. Apabila dalam jangka waktu tujuh hari terlampaui dan bendahara tidak mengganti kerugian negara secara tunai, maka instansi yang bersangkutan mengajukan permintaan kepada instansi yang berwenang untuk melakukan penyitaan dan penjualan lelang atas harta kekayaan bendahara. Selama proses pelelangan dilaksanakan, dilakukan pemotongan penghasilan yang diterima bendahara sebesar 50% setiap bulan sampai lunas (Pasal 31 Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007).

2. Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri bukan Bendahara atau Pejabat Lain

Pegawai Negeri bukan bendahara adalah Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang bekerja/diserahi tugas selain tugas bendahara. Pejabat lain adalah pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan Pegawai Negeri Bukan Bendahara. Formulasi hukum penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain adalah suatu proses yang dilakukan serta ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota dalam hal penetapan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada pegawai negeri yang tugas dan tanggung jawabnya tidak sebagai bendahara, sebagaimana diatur pada ketentuan Pasal 35 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 dan Pasal 59 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2004.

Adapun alur penyelesaian kerugian negara melalui tuntutan ganti kerugian negara terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain berdasarkan PP No. 38 Tahun 2016 dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Penanganan Informasi Awal

1) Adanya Informasi Kerugian Negara/Daerah

Informasi mengenai terjadinya Kerugian Negara/Daerah bersumber dari (a) Hasil pengawasan yang dilaksanakan oleh atasan langsung; (b) Aparat pengawasan internal Pemerintah; (c) Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan; (d) Laporan tertulis yang bersangkutan; (e) Informasi tertulis dari masyarakat secara bertanggung jawab; (f) Perhitungan *ex-officio*; dan/atau (g) Pelaporan secara tertulis.

Dalam Pasal 5 ayat (2) PP No. 38 Tahun 2016 menyatakan bahwa atasan langsung atau kepala satuan kerja dapat menunjuk Pegawai Aparatur Sipil Negara/Anggota Tentara Nasional Indonesia/Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia/Pejabat Lain untuk melakukan tugas verifikasi terhadap informasi sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat (1) PP No. 38 Tahun 2016.

Apabila hasil verifikasi terdapat indikasi kerugian negara/ daerah maka akan ditindaklanjuti dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah (1) melaporkan kepada Gubernur, Bupati, atau Walikota; dan (2) memberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Untuk indikasi kerugian daerah yang terjadi di lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah

- b) Atasan kepala satuan/kepala satuan kerja (1) Melaporkan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga; dan (2) Memberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Untuk indikasi kerugian negara yang terjadi di lingkungan satuan kerjanya.
 - c) Gubernur, Bupati, atau Walikota memberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan, untuk indikasi kerugian daerah yang dilakukan oleh Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah.
 - d) Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (1) Melaporkan kepada Presiden; dan (2) Memberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Untuk indikasi kerugian negara yang dilakukan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga
 - e) Presiden memberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan, untuk indikasi Kerugian Negara/Daerah yang dilakukan Menteri Keuangan/Pimpinan Lembaga Negara/ Gubernur, Bupati, atau Walikota
- 2) Pembentukan Tim Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah (TPKN/TPKD)

Dalam rangka kewenangannya, PPKN/D diberikan kewenangan untuk membentuk Tim Penyelesaian Kerugian Negara dan Tim Penyelesaian Kerugian Daerah, untuk selanjutnya disingkat dengan TPKN/TPKD.⁴¹ TPKN/TPKD bertugas melakukan pemeriksaan Kerugian Negara/Daerah paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah dibentuk. Tugas dan wewenang TPKN/TPKD adalah (a) Menyusun kronologis terjadinya Kerugian Negara/Daerah; (b) Mengumpulkan bukti pendukung terjadinya Kerugian Negara/Daerah; (c) Menghitung jumlah Kerugian Negara/Daerah; (d) Menginventarisasi harta kekayaan milik Pegawai Negeri

Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang dapat dijadikan sebagai jaminan penyelesaian Kerugian Negara/Daerah; dan (e) Melaporkan hasil pemeriksaan kepada pejabat yang membentuknya.

Pasal 13 PP No. 38 Tahun 2016 mengatur bahwa hasil pemeriksaan Kerugian Negara/Daerah yang dilakukan oleh TPKN/TPKD disampaikan kepada orang yang diduga menyebabkan Kerugian Negara/Daerah untuk dimintakan tanggapan. Tanggapan tersebut disampaikan kepada TPKN/TPKD paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak surat hasil pemeriksaan disampaikan.

Dalam hal TPKN/TPKD menerima dan menyetujui tanggapan tersebut, TPKN/TPKD akan memperbaiki hasil pemeriksaan. Apabila TPKN/TPKD menolak tanggapan tersebut maka TPKN/TPKD melampirkan tanggapan atau klarifikasi tersebut dalam hasil pemeriksaan. Sedangkan apabila TPKN/TPKD sama sekali tidak menerima tanggapan, maka akan dianggap tidak keberatan atas hasil pemeriksaan. Atas hasil pemeriksaan akan disampaikan laporan hasil pemeriksaan kepada pejabat yang membentuk. Laporan hasil pemeriksaan TPKN/TPKD menyatakan bahwa (a) Kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang disebabkan perbuatan melanggar hukum atau lalai Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain; atau (b) Kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang bukan disebabkan perbuatan melanggar hukum atau lalai Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain.

Atas laporan hasil pemeriksaan yang disampaikan oleh TPKN/TPKD, PPKN/D atau pejabat yang diberikan kewenangan dapat memberikan pendapat dengan

menyetujui atau tidak menyetujui atas laporan hasil pemeriksaan tersebut. Apabila PPKN/D atau pejabat yang diberi kewenangan tidak menyetujui atas laporan hasil pemeriksaan, diberi kewenangan segera menugaskan TPKN/TPKD untuk melakukan pemeriksaan ulang terhadap materi yang tidak disetujui.

Sedangkan apabila PPKN/D atau pejabat yang diberi kewenangan menyetujui laporan hasil pemeriksaan, maka PPKN/D segera menugaskan TPKN/TPKD untuk melakukan penuntutan penggantian Kerugian Negara/Daerah kepada Pihak yang Merugikan.

b. Penyelesaian melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM)

Dalam Pasal 16 PP No. 38 Tahun 2016 diatur juga bahwa penuntutan penggantian Kerugian Negara/Daerah, TPKN/TPKD mengupayakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan Pihak Yang Merugikan/Pengampu/ Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti Kerugian Negara/Daerah dalam bentuk Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM). SKTJM adalah surat pernyataan dari Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain yang menyatakan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa Kerugian Negara/Daerah menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti Kerugian Negara/Daerah dimaksud.

Pembayaran penggantian kerugian negara/daerah dibayarkan secara tunai atau angsuran. Pembayaran tersebut terdapat perbedaan waktu sesuai dengan sebab terjadinya kerugian negara/ daerah yaitu:

- 1) Dalam hal kerugian negara/daerah sebagai akibat perbuatan melanggar hukum, Pihak Yang Merugikan/Pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris wajib mengganti kerugian negara/daerah paling lama 90 (Sembilan puluh) hari kalender sejak SKTJM ditandatangani.
- 2) Dalam hal kerugian negara/daerah sebagai akibat kelalaian, Pihak Yang Merugikan/Pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris wajib mengganti kerugian negara/daerah dalam waktu paling lama 24 (dua puluh empat) bulan sejak SKTJM ditandatangani.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa aspek yuridis yang terdapat dalam ketentuan Pasal 16 ayat (2) PP No. 38 Tahun 2016 mengatur bahwa dalam hal pihak yang merugikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada dalam pengampuan, melarikan diri, atau meninggal dunia, penggantian Kerugian Negara/Daerah beralih kepada Pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris.

Kelemahan utama dari asas tanggung jawab hukum mutlak adalah orientasi pemulihan kerugian yang terlalu dominan sehingga tidak memperdulikan kerusakan lain sebagai efek domino dari kebijakan pertanggungjawaban hukum tanpa kesalahan. Alih-alih mengharapkan hasil yang simetris, nyatanya asas ini dioperasikan dengan cara memulihkan kerugian secara mutlak dengan menimbulkan kerugian baru.³⁶ Pengesampingan *asas mens rea* dalam konteks pertanggung jawaban tanpa kesalahan (*strict liability*) di atas menunjukkan problem filosofis yang serius apalagi jika dikorelasikan dengan ketentuan Pasal 6 ayat (2)

³⁶ William M. Landes dan Richard A. Posner, "Multiple Tortfeasors: An Economic Analysis", *Journal of Legal Studies*, Vol. 9, No.2, 1980, hlm. 517.

UU Kekuasaan Kehakiman yang merumuskan bahwa kesalahan sebagai fondasi utama untuk meletakkan sanksi kepada pelaku tindak pidana, namun dalam asas *strict liability* ini unsur tersebut dikesampingkan tanpa melihat rentang kendali ahli waris penanggung jawab kerugian Negara terhadap perbuatan pelaku.

Memahami ketentuan-ketentuan tentang pembebanan ahli waris terhadap pemulihan kerugian Negara membawa kita pada salah satu perdebatan filosofis klasik yang telah mengikuti kajian tentang pertanggungjawaban individu terhadap status hukum orang lain. Justifikasi moral pembenaran dilakukan secara informal yakni dengan menghubungkannya dengan penilaian moral. Selain itu, bagi penegak hukum menggunakan penilaian formal yakni dengan menggunakan perspektif hukum.

c. Penyelesaian melalui Penerbitan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara (SKP2KS)

Dalam hal SKTJM tidak diperoleh, TPKN/TPKD segera menyampaikan laporan kepada PPKN/D. Selanjutnya paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah menerima laporan dari TPKN/TPKD, PPKN/D menerbitkan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara (SKP2KS).⁵³ SKP2KS adalah surat yang dibuat oleh Presiden/Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur, Bupati atau Walikota/Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah/Kepala Satuan kerja/Atasan Kepala Satuan Keraja dalam hal SKTJM tidak mungkin diperoleh. SKP2KS mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita jaminan. Atas SKP2KS yang disampaikan kepada Pihak Yang Merugikan/Pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris, dapat diterima atau diajukan keberatan secara tertulis kepada PPKN/D dengan disertai bukti.

d. Penyelesaian melalui Majelis

PPKN/D melakukan penyelesaian Kerugian Negara/Daerah mengenai:

- 1) Kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang bukan disebabkan perbuatan melanggar hukum atau lalai Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) huruf b PP No.38 Tahun 2016.
- 2) Pihak Yang Merugikan/Pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris dinyatakan wanprestasi atas penyelesaian Kerugian Negara/Daerah secara damai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 PP No 38 Tahun 2016; atau
- 3) Penerimaan atau keberatan Pihak Yang Merugikan/Pengampu/ Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris atas penerbitan SKP2KS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) PP No. 38 Tahun 2016.

Pasal 24 PP No. 38 Tahun 2016 mengatur bahwa dalam rangka penyelesaian Kerugian Negara/Daerah maka dibentuk Majelis. Jumlah anggota Majelis terdiri dari 3 atau 5 orang. Anggota majelis yang dibentuk oleh Presiden dengan ditetapkan tersendiri oleh Presiden sesuai dengan kewenangannya. Sedangkan anggota Majelis yang dibentuk oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara ditetapkan tersendiri oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara sesuai dengan kewenangannya. Anggota Majelis yang dibentuk oleh Menteri/Pimpinan Lembaga terdiri dari (1) Pejabat/pegawai pada sekretariat jenderal/kesekretariatan badan lain; (2) Pejabat/pegawai pada inspektorat jenderal/satuan pengawasan internal; dan (3) Pejabat/pegawai lain yang diperlukan sesuai dengan keahliannya.

Anggota Majelis yang dibentuk oleh Gubernur, Bupati, atau Walikota, terdiri dari (1) Pejabat/pegawai pada Sekretariat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota; (2) Pejabat/pegawai pada Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota; dan (3) Pejabat/pegawai lain yang diperlukan sesuai dengan keahliannya.

Majelis mempunyai tugas memeriksa dan memberikan pertimbangan kepada PPKN/D atas:

- 1) Penyelesaian atas kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang bukan isebabkan perbuatan melanggar hukum atau lalai Pegawai Negeri Bukan endahara atau Pejabat Lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat 1) huruf b PP No. 38 Tahun 2016;
- 2) Penggantian Kerugian Negara/Daerah setelah Pihak Yang Merugikan/pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris dinyatakan wanprestasi ebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 PP No. 38 Tahun 2016; dan
- 3) Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah yang telah diterbitkan SKP2KS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 PP No. 38 Tahun 2016.

Dalam melaksanakan tugasnya Majelis melakukan sidang. Putusan Majelis disampaikan kepada PPKN/D.

e. Penentuan Nilai Kerugian Negara/Daerah

Dalam rangka penyelesaian Kerugian Negara/Daerah, dilakukan penentuan nilai atas berkurangnya (1) Barang milik negara/daerah yang berada dalam penguasaan Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain; dan atau (2) Barang bukan milik negara/daerah yang berada dalam penguasaan Pegawai Negeri Bukan Bendahara dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Berdasarkan putusan sidang, majelis menyampaikan pertimbangan kepada PPKN/D untuk menerbitkan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian yang selanjutnya disebut SKP2K. SKP2K adalah surat keputusan

yang ditetapkan oleh Presiden/Menteri/ Pimpinan Lembaga/Gubernur, Bupati atau Walikota yang mempunyai kekuatan hukum tetap tentang pembebanan penggantian Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain. Penentuan nilai didasarkan atas nilai buku atau nilai wajar barang yang sejenis. Dalam hal nilai buku maupun nilai wajar dapat ditentukan, maka nilai barang yang digunakan adalah nilai yang tertinggi diantara kedua nilai tersebut.

f. Penagihan dan Penyetoran

Penagihan dalam rangka penyelesaian Kerugian Negara/ Daerah dilakukan atas dasar SKTJM, SKP2KS, dan SKP2K. Penagihan dilakukan dengan surat penagihan yang diterbitkan oleh PPKN/D paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak SKTJM, SKP2KS, atau SKP2K ditetapkan. Pihak yang merugikan/Pengampu/Yang Memperoleh Hak/Ahli Waris yang telah melakukan penyetoran ganti Kerugian Negara/Daerah ke Kas Negara/Daerah sesuai dengan jumlah dan jangka waktu yang tercantum dalam SKTJM, SKP2KS, atau SKP2K, dinyatakan telah melakukan pelunasan dengan surat keterangan tanda lunas.

Surat keterangan tanda lunas ditandatangani oleh PPKN/D. Surat Keterangan tanda lunas disampaikan kepada (1) Badan Pemeriksa Keuangan; (2) Majelis; (3) Pihak yang merugikan/ pengampu/ yang memperoleh hak/ ahli waris yang melakukan penyetoran ganti kerugian negara/daerah; dan (4) Instansi yang berwenang melakukan sita atas harta kekayaan.

Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur, Bupati, atau Walikota melaporkan penyelesaian Kerugian Negara/Daerah kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah Tuntutan Ganti Kerugian dinyatakan selesai.

Upaya mengembalikan aset hasil kejahatan korupsi selalu menimbulkan dinamika yang tidak terduga, karena setiap pelaku tidak pernah mau mengakui dan menyerahkan hasil kejahatan meskipun secara hukum telah terbukti bahwa dia telah melakukan korupsi. Sejak paradigma pemberantasan korupsi mengalami pergeseran tidak hanya menghukum pelaku, tetapi harus mengejar uang dan aset kejahatan maka sejak saat itulah berbagai dinamika perampasan aset mengemuka. Peristiwa demi peristiwa datang silih berganti mewarnai usaha pemerintah memberantas korupsi. Itu sebabnya isu perampasan aset selalu menarik untuk menjadi pembahasan bagi dunia hukum karena terdapat berbagai dinamika sekaligus memberikan tantangan besar bagi penegak hukum.

Sejalan dengan hal tersebut maka dapat diketahui bahwa hambatan-hambatan dalam upaya pengembalian aset yang terjadi selama ini sangatlah beragam, dimana hambatan tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor. Salah satunya sebagaimana yang pernah diungkapkan Dutcher bahwa *white collar crime* hampir berhubungan dengan perputaran uang yang tidak hanya melibatkan satu pihak saja, tetapi terorganisir dengan beragam jenis tindakan seperti penipuan, penggelembungan, dan bahkan pencucian uang.³⁷

Dalam hal ini, pelaku tindak pidana korupsi yang merupakan pelaku *white collar crime* memiliki banyak modus dan cara dalam menyembunyikan keuntungan yang dihasilkan dari hasil tindak pidana korupsi. Keberadaan aset tersebut tidak hanya di dalam

³⁷ Ridwan Arifin, Indah Sri Utari & Herry Subondo, "Upaya Pengembalian Aset Korupsi Yang Berada di Luar Negeri (*Asset Recovery*) dalam Penegakan Hukum Pemberantasan Korupsi di Indonesia, Indonesian Journal Of Criminal Law Studies (IJLCS), Vol.1, No.1, 2016, hlm.130.

negeri, melainkan di luar negeri. Sejalan dengan hal tersebut, berdasarkan pada sudut pandang keadilan sosial Internasional, suatu negara yang menampung aset negara lain dari hasil tindak pidana korupsi merupakan tanggung jawab eksternal dalam melaksanakan kedaulatan suatu negara untuk menjaga hubungannya dengan negara lain.³⁸ Upaya pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi yang berada di luar negeri ini lebih sulit pelaksanaannya.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dinyatakan bahwa kebijakan penanggulangan korupsi dengan cara pengembalian kerugian negara ternyata tidak efektif untuk menurunkan atau mencegah terjadinya tindak pidana korupsi.

Seperti yang terjadi di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah, upaya pengembalian kerugian negara untuk mencegah tindak pidana korupsi, belum mampu menghapuskan terjadinya korupsi sehingga di Kabupaten Rembang masih terjadi kasus korupsi. Ada beberapa kali upaya pengembalian kerugian keuangan negara melalui sidang TP-TGR, tapi tetap saja kasus korupsi terjadi di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah. Menurut Direskrimsus Kepolisian Daerah Jawa Tengah, pengembalian kerugian negara melalui Sidang TP-TGR tidak efektif. Menurutnya penanggulangan tindak pidana korupsi harus melalui pengadilan dan terdakwa harus dihukum berat. Dengan begitu akan menimbulkan afek jera.

Begitu juga pengembalian kerugian keuangan negara dari aset hasil kejahatan korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang juga tidak efektif. Berikut dikemukakan 10

³⁸ Purwaning M. Yanuar, *op.cit*, hlm. 108.

kasus pengembalian kerugian negara yang dikuasai ahli waris karena pelakunya meninggal dunia:

Tabel 4
Kasus-Kasus Korupsi yang Pelakunya Meninggal Dunia Setelah Sidang TP-TGR dan Belum Melunasi Kewajibannya

Kasus	Nilai Temuan (Rp)	Pengembalian (Rp)	Sisa (Rp)	% Kembali
Kasus 1: Pembebasan Tanah untuk Embung Grawan sebesar Rp4.749.036.875,00 diantaranya sebesar Rp296.449.850,00 tidak didukung bukti	296,449,850	43,471,430	252,978,420	14,66%
Kasus 2: SPJ Perjalanan Dinas Setda senilai Rp894.465.300,00 minimal senilai Rp379.045.000,00 tidak sesuai ketentuan	379,045,000	39,380,000	339,665,000	10,39%
Kasus 3: Realisasi Belanja Dana Bantuan Khusus Desa/Kelurahan sebesar Rp169.850.000,00 tidak sesuai kenyataan	53,500,000	-	53,500,000	0%
Kasus 4: Realisasi Belanja Bantuan pada Sekretariat Daerah digunakan untuk kepentingan DPRD sebesar Rp735.000.000,00 dan Sekretaris Daerah sebesar Rp25.000.000,00	760,000,000	113,350,000	646,650,000	14,91%
Kasus 5: Realisasi pembayaran biaya operasional sebesar Rp1.253.625.000,00 tidak sesuai ketentuan dan SPJ-nya tidak lengkap	540,000,000	-	540,000,000	0%
Kasus 6: Belanja Insentif pada Sekretariat Daerah sebesar Rp35.760.000,00 tidak sesuai ketentuan	35,760,000	7,560,000	28,200,000	21,14%
Kasus 7: Terjadi penyimpangan pengelolaan Kas Daerah sebesar Rp11.318.211.704,00 dan kas PD BPR Bank Pasar Kabupaten Rembang minimal sebesar Rp2.174.132.737,00	13,364,674,855	1,627,669,586	11,737,005,269	12,18%
Kasus 8: Bon Pinjaman Kas Daerah sebesar Rp1.021.568.600,00 belum dapat diselesaikan	1,021,568,600	-	1,021,568,600	0%
Kasus 9: Pembayaran honorarium dan insentif kepada Pimpinan dan Anggota DPRD sebesar Rp 102.880,000 tidak sesuai ketentuan dan belum dapat diselesaikan	102,880,000	46,500,000	56,380,000	45,20%
Kasus 10: Pembayaran honorarium dan insentif kepada Pimpinan dan Anggota DPRD sebesar Rp 182,117,500 tidak sesuai ketentuan dan belum dapat diselesaikan	182,117,500	-	182,117,500	0%
Jumlah	16.735.995,805	1.877.931,016	14.801.690,427 (88,15%)	11,85%

Sumber: Data Internal Kabupaten Rembang.

Data pada tabel di atas menunjukkan dari 10 kasus korupsi yang terjadi di Kabupaten Rembang yang pelaku atau tersangkanya meninggal dunia masih menyisakan sejumlah kerugian daerah yang belum dilunasi baik oleh tersangka yang meninggal dunia ataupun oleh ahli warisnya. Dari total Rp.16.735.995,805 yang dikuasai oleh ahli waris, % kembali rata-rata dari kerugian negara/daerah yang dikembalikan hanya mencapai 11,85% (Rp.1.877.931,016) sedangkan sisanya Rp.14.801.690,427 atau 88,15% tidak

dikembalikan oleh ahli waris. Hal ini menunjukkan efektivitas pengembalian kerugian negara dari aset hasil kejahatan korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah belum efektif. Padahal dalam Sidang TP-TGR telah diputuskan pelaku harus mengembalikan temuan kerugian daerah yang telah dinikmatinya.

Bagi ahli waris yang bersedia mengembalikan aset hasil korupsi dari pelaku tindak pidana korupsi yang meninggal dunia, mengemukakan alasan bahwa yang bersangkutan mengembalikan aset hasil korupsi karena berpegang teguh pada nilai-nilai Islami yang menyatakan bagi ahli waris wajib membayar hutang atau tindakan lain dari orang yang telah meninggal dunia. Oleh sebab itu dalam gabungan undang-undang anti korupsi yang baru itu, nantinya perlu memasukkan unsur-unsur Islami dan profetik keislaman. Meskipun jumlahnya sedikit, yaitu hanya 11,85%, namun bisa menjadi masukan untuk formulasi hukum *asset recovery* khas Kabupaten Rembang. Hal ini juga bisa dipandang penerapan metode di luar hukum sebagai bentuk formulasi *asset recovery*.

Satu alasan mengapa ahli waris tidak mengembalikan/melunasi apa yang telah diputuskan oleh Sidang TP-TGR karena ahli waris tidak mengetahui permasalahannya dan pelakupun tidak pernah membicarakan dengan ahli waris. Jadi, setelah pelaku meninggal dunia, para ahli waris tersebut segera membagi warisan yang ditinggalkan. Para ahli waris baru tahu kalau masih ada kewajiban yang masih harus dilunasi ketika ada surat pemberitahuan dari Pemkab Rembang. Permasalahan menurut pengakuan para ahli waris, hasil pembagian warisan tersebut sudah dihabiskan. Alasan lainnya ahli waris tidak bersedia melunasi kewajiban orang tuanya kepada Pemkab Rembang diantaranya kewajiban itu bukan berasal dari perjanjian sehingga ahli waris tidak bisa diminta prestasi karena ini bukan kasus wanprestasi dan jikapun dari hasil korupsi

seharusnya kasusnya akan hapus dengan sendirinya apabila pelakunya telah meninggal dunia.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut di atas, dapat dikatakan salah satu alasan mengapa ahli waris tidak mengembalikan/melunasi apa yang telah diputuskan oleh Sidang TP-TGR karena ahli waris tidak mengetahui permasalahannya dan pelakupun tidak pernah membicarakan dengan ahli waris. Selain itu, juga terdapat alasan lainnya diantaranya kewajiban itu bukan berasal dari perjanjian sehingga ahli waris tidak bisa diminta prestasi karena ini bukan kasus wanprestasi dan jikapun dari hasil korupsi seharusnya kasusnya akan hapus dengan sendirinya apabila pelakunya telah meninggal dunia. Hal ini menunjukkan bahwa efektivitas pengembalian kerugian negara dari aset hasil kejahatan korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah belum efektif sepenuhnya mengingat pengembalian kerugian negara tersebut yang bersandarkan UU Perbendaharaan Negara, UU No. 15 Tahun 2004, UU BPK dan PP No. 38 Tahun 2016 tidak jelas mengatur jika pelaku yang bertanggungjawab meninggal dunia, apakah ahli warisnya dapat dimintai pertanggungjawaban. Tindakan yang dilakukan oleh Pemkab Rembang adalah mengajukan gugatan perdata kepada ahli waris melalui Jaksa Pengacara Negara (JPN).

Belum efektivitas pengembalian kerugian negara dari aset hasil kejahatan korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah dapat dianalisis dengan teori efektivitas hukum seperti yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto yang mengatakan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penegakan hukum meliputi (1) Faktor hukum sendiri, yang di dalam tulisan ini akan dibatasi pada undang-undang saja; (2) Faktor penegak hukum yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum; (3) Faktor sarana atau fasilitas yang

mendukung penegakan hukum; (4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan (5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.³⁹ Kelima faktor tersebut saling berkaitan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pengembalian kerugian daerah yang dikuasai oleh ahli waris karena pelakunya meninggal dunia dianalisis sebagai berikut:

1. Faktor Hukumnya Sendiri

Disini terdapat permasalahan dengan peraturan perundang-undangannya khususnya UU Perbendaharaan Negara, UU No. 15 Tahun 2004, UU BPK dan PP No. 38 Tahun 2016 tidak jelas (norma kabur) mengatur jika pelaku yang bertanggungjawab meninggal dunia, apakah ahli warisnya dapat dimintai pertanggungjawaban. Ketiga peraturan perundang-undangan tersebut juga bertentangan dengan UU Tipikor *jo* UU Tipikor Perubahan yang mengatur jika terdakwa pelaku tindak pidana korupsi meninggal dunia maka kasus perkara korupsinya dihentikan.

Selanjutnya apabila ahli waris dari pelaku tindak pidana korupsi yang meninggal dunia tidak bersedia mengembalikan kerugian keuangan daerah, maka Pemerintah Daerah dapat menggugat melalui Jaksa Pengacara Negara (JPN). Bila pelaku tindak pidana meninggal dunia, sedangkan sudah ada kerugian negara yang nyata, maka penyidik dapat menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata

³⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm.8-9.

atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan perdata (Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor *jo* UU Tipikor Perubahan).

2. Faktor Penegak Hukumnya

Faktor penegak hukumnya memang sudah bisa bekerja dengan baik terbukti sudah bisa menyelenggarakan Sidang TP-TGR. Namun, penegak hukum ini belum mempunyai kekuasaan untuk memaksakan pelaku atau ahli warisnya untuk mengembalikan kerugian negara/daerah dengan seketika. Akibatnya, ada yang cicil, ada yang langsung dibayar lunas. Bagi yang mencicil, timbul masalah baru yaitu cicilan tersebut macet sampai bertahun-tahun, yang memunculkan temuan baru bila ada audit atau pemeriksaan.

3. Faktor Sarana atau Fasilitas yang Mendukung Penegakan Hukum

Karena ini bukan penegakan hukum pidana, maka tidak diperlukan tambahan sarana atau fasilitas, namun cukup sarana dan fasilitas yang melekat di Pemkab Rembang yang mengupayakan pengembalian kerugian negara/daerah melalui sidang TP-TGR.

4. Faktor Masyarakatnya

Disini faktor masyarakat khususnya masyarakat Kabupaten Rembang justru sangat mendukung pemberantasan kasus-kasus korupsi, oleh karena itu masyarakat Kabupaten Rembang sangat mendukung pengembalian kerugian negara/daerah dari para ahli waris tindak pidana korupsi.

5. Faktor Kebudayaan

Budaya masyarakat Kabupaten Rembang yang bernafaskan agama Islam sangat menjunjung tinggi kejujuran dan sangat membenci kecurangan sebagaimana halnya tindak pidana korupsi, oleh karena itu budaya masyarakat Kabupaten

Rembang sangat mendukung pengembalian kerugian negara/daerah dari para ahli waris tindak pidana korupsi.

Berdasarkan analisis faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto faktor hukumnya dan faktor penegak hukumnya yang mempengaruhi belum efektifnya pengembalian kerugian negara/daerah dari ahli waris pelaku tindak pidana korupsi yang sudah meninggal dunia. Hal ini berarti memang UU Perbendaharaan Negara, UU No. 15 Tahun 2004, UU BPK dan PP No. 38 Tahun 2016 belum efektif untuk mengatur pengembalian kerugian negara/daerah dari ahli waris yang pelaku tindak pidana korupsinya meninggal dunia.

Dari faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pengembalian kerugian daerah yang dikuasai oleh ahli waris karena pelakunya meninggal dunia, faktor penunjang efektivitas pengembalian keuangan negara/daerah dari ahli waris ini berasal dari faktor masyarakat dan faktor budaya.

1. Faktor Masyarakat

Meskipun sebagian besar masyarakat Kabupaten Rembang taat beragama dan membenci perilaku korupsi, namun ada sebagian kecil masyarakat yang bersikap cenderung sekehendak hatinya dan selalu menganggap dirinya benar. Para ahli waris dalam kasus korupsi di Kabupaten Rembang termasuk dalam sebagian kecil masyarakat tersebut.

2. Faktor Budaya

Meskipun budaya masyarakat Kabupaten Rembang pada dasarnya bernafaskan agama Islam yang sangat menjunjung tinggi kejujuran dan sangat membenci kecurangan seperti korupsi, namun ada sebagian kecil yang memiliki budaya yang menyimpang seperti halnya para ahli waris korupsi yang cenderung menang sendiri dan mendukung budaya hedonis sehingga enggan untuk melepaskan harta yang telah memberi

kenikmatan meskipun harta tersebut berasal dari hasil korupsi orang tuanya.

Berdasarkan penjelasan tersebut maka dapat dinyatakan alasan ahli waris untuk tidak mengembalikan hasil korupsi dari pelaku yang meninggal dunia, bukan merupakan gambaran masyarakat Kabupaten Rembang ataupun budaya masyarakat Kabupaten Rembang pada umumnya, tapi hanyalah pendapat pribadi dari para ahli waris yang cenderung mau menang sendiri dan mendukung budaya hedonis yang tidak mau melepas harta meskipun tahu harta tersebut berasal dari tindak pidana korupsi.

Mencermati faktor masyarakat dan faktor budaya Kabupaten Rembang pada khususnya dari budaya masyarakat Indonesia pada umumnya yang pada dasarnya bernafaskan agama Islam yang sangat menjunjung tinggi kejujuran dan sangat membenci kecurangan seperti korupsi. Berangkat dari budaya masyarakat yang bernafaskan agama Islam ini, maksud tawaran baru yang lebih diterima oleh masyarakat Indonesia yakni teori hukum profetik guna menjawab realitas hukum di Indonesia. Dalam pandangan Islam, seluruh jagat raya terhubung Tuhan dalam suatu kesatuan kosmik.⁴⁰ Pandangan ini menunjukkan adanya realitas absolut yakni Tuhan, dan realitas yang relatif pada struktur yang terluar atau terendah, yakni manusia dan alam. Ketegasan dalam menghubungkan manusia dan alam dengan aspek teologis ini begitu penting dan menghasilkan komunikasi ontologis, komunikasi etis, verbal melalui wahyu maupun non verbal melalui alam (hubungan pengetahuan) dan perbedaan status keduanya (Qs. XXXVII:67). Karena itu pada waktu yang sama, kita menyadari bahwa pandangan teologis ini menekankan adanya kesatuan, kesejajaran dan keseimbangan pada ranah realitas-realitas relatif, yang sebenarnya dihimpun oleh kekuasaan ilahi.

⁴⁰ Absori, Kelik Wardiono dan Saeful Rochman, *Hukum Profetik, Kritik terhadap Paradigma Hukum Non-Sistemik*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, hlm. 323

Pandangan tentang integralisme yang menghubungkan antara manusia, alam baik yang terlihat maupun tidak terlihat, alam eskatologis dan akhirat dalam hubungannya dengan Tuhan, pada gilirannya diadopsi oleh Kuntowijoyo dalam membangun teorinya tentang ilmu-ilmu profetik.

Penyelesaian kerugian negara/daerah dengan cara pembebasan ganti kerugian atau tuntutan perbendaharaan terhadap pegawai negeri bukan bendahara seringkali terjadi kendala yang dialami oleh pemerintah daerah Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah. Pertimbangan pembebasan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara, didasarkan oleh sebab pegawai negeri bukan bendahara dinyatakan tidak bersalah atau alasan-alasan lain yang dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah dinyatakan pada saat proses penyelesaian melalui hasil sidang MP-TGR yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Kepala Daerah (gubernur/bupati/walikota) tentang pembebasan ganti kerugian negara/daerah.

Pemeriksaan sidang MP-TGR yang didasarkan pada fakta keterangan saksi dibawah sumpah dan bukti-bukti persidangan ternyata tidak terdapat atau tidak cukup bukti. Penyebab pembebasan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara oleh karena pegawai negeri meninggal dunia tanpa ahli waris atau tidak layak ditagih, dilakukan dalam hal telah diputuskan telah ada putusan pengenaan ganti kerugian negara/daerah melalui sidang MP-TGR yang selanjutnya telah ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah tentang pengenaan ganti kerugian negara/daerah. Penyebab pembebasan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara oleh karena pegawai negeri bukan bendahara meninggal dunia tanpa ahli waris atau tidak layak untuk ditagih, diawali jika dalam proses penagihan ternyata yang bersangkutan

meninggal dunia tanpa ahli waris atau oleh karena pegawai negeri bukan bendahara yang bersangkutan karena suatu keadaan yang dilihat dari aspek kemanusiaan baik yang menyangkut fisik dan non fisik dipandang tidak mampu menyelesaikan kerugian negara/daerah, maka MP-TGR melaksanakan sidang MP-TGR atas keadaan inidn memutuskan membebaskan bersangkutan dari tagihan kerugian negara/daerah.

Berdasarkan pembahasan yang dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa efektivitas pengembalian kerugian negara dari aset hasil kejahatan korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah masih belum efektif mengingat masih terdapat faktor penghambat dan kendala kendala dalam pelaksanaan pengembalian kerugian Negara. Faktor penghambat dalam penyelesaian ganti kerugian negara/daerah di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah banyak menemui kendala yang sering dihadapi dalam proses persidangan sidang MP-TGR yaitu dilihat dari faktor pengawasan organisasi satuan kerja, faktor manusia dan faktor Sistem Pengendalian Internal (SPI), sehingga proses persidangan ditunda atau dalam penyelesaiannya belum ada putusan dari ketua majelis. Sementara itu, kendala-kendala dalam pelaksanaan pengembalian kerugian Negara/daerah dalam tindak pidana korupsi diantaranya adalah terdapat beberapa pengaturan mengenai perampasan aset hasil tindak pidana korupsi yang mengacu kepada KUHP, KUHAP, dan UU Tipikor *jo* UU Tipikor Perubahan dirasa belum memadai untuk memberikan dasar pijakan dalam melakukan perampasan dan pengembalian aset. Sehingga pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi dalam sistem hukum di Indonesia belum dapat diberlakukan dan dilakukan secara efektif. Dalam upaya pengembalian aset melalui jalur perdata salah satunya adalah tidak adanya surat kuasa dari

negara sinstansi yang dirugikan kepada Jaksa pengacara Negara karena kesulitan dalam pembuktian.

B. Formulasi Hukum Asset Recovery Pengembalian Kerugian Negara dari Aset Hasil Korupsi yang dikuasai oleh Ahli Waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah

Salah satu tujuan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia adalah pengembalian kerugian keuangan Negara demi kepentingan masyarakat dan mengantisipasi terjadinya berbagai krisis di berbagai bidang.⁴¹ Optimalisasi pengembalian kerugian keuangan Negara juga menjadi dasar dirumuskannya pemidanaan terhadap korporasi pelaku korupsi.⁴² Namun dalam praktiknya terdapat kendala dalam usaha pengembalian kerugian keuangan negara melalui pemidanaan terhadap korporasi pelaku korupsi baik dari aspek substansi, struktur maupun kultur hukum.

Penyelesaian kerugian negara dalam kaitan UU Tipikor jo UU Tipikor Perubahan telah dijadikan unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 diperkuat dengan Pasal 4 sehingga tidak memberikan celah hukum penyelesaian melalui keadilan restoratif, yaitu pengembalian senilai uang yang merugikan negara seharusnya dimaknai sebagai pintu masuk pemulihan kerugian Negara (korban) oleh pelaku korupsi sehingga pelaku korupsi cukup dijatuhi pidana bersyarat. Wujud pencapaian keadilan restoratif telah dianut dalam Foreign Corruption Practices Act (FCPA) pada Tahun 1997 di mana korporasi yang terlibat dalam tindak pidana suap (seperti kasus Monsanto dan Innospec) menurut FCPA cukup dijatuhi denda administratif yang ditentukan oleh Departemen Kehakiman AS dan Badan Pengawas Pasar

⁴¹ Agus Rusianto, *Tindak Pidana & Pertanggungjawaban Pidana: Tinjauan Kritis Melalui Konsistensi antara Asas, Teori, dan Penerapannya*, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 252

⁴² Hifdzil Alim, *Pemidanaan Korporasi Atas Tindak Pidana Korupsi di Indonesia. Laporan Penelitian*, Pusat Kajian anti Korupsi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2013, hlm. 4

Modal AS (*securities Exchange Commission*) dan tidak perlu dijatuhi hukuman penjara; proses ini dikenal sebagai "*injunction*".

Berdasarkan pada perubahan mendasar cara pandang masyarakat terhadap suatu perbuatan yang dilarang dan diancam pidana, serta bagaimana hukum pidana bekerja sebagai solusi dari keadaan tersebut, hukum sudah bukan lagi sistem norma dan logika (*system of norms and logics*) atau sistem perilaku (*system of behaviour*) semata, akan tetapi hukum seharusnya dipandang sebagai sistem nilai (*value system*), sehingga praktisi hukum dapat menjelaskan arah dan tujuan serta alasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan suatu norma dalam undang-undang. Hanya dengan pandangan bahwa hukum merupakan sistem nilai, praktisi hukum dapat mengambil tindakan hukum yang tepat dan bijaksana dalam mengelola setiap peristiwa sosial dalam masyarakat. Satu-satunya pedoman dasar dalam sistem hukum Indonesia adalah Pancasila, yang merupakan filsafat hidup bangsa Indonesia.⁴³

Dari beberapa materi rujukan yang dikeluarkan oleh PBB dan Dewan Eropa (*Council of Europe*) memperlihatkan bahwa aspek pemulihan masih lebih diutamakan daripada proses penuntutan dan pemenjaraan. Pemulihan harus dimaknai sebagai pengembalian hak-hak korban melalui ganti rugi oleh pelaku dan pemberian hak bagi pelaku untuk dapat diterima kembali ke dalam masyarakat. Proses tersebut dilakukan melalui suatu kesepakatan yang ditempuh secara terbuka, jujur, adil, seimbang, menyeluruh dan mengikat serta dapat memberi efek jera tanpa melalui suatu proses penuntutan dan pemenjaraan. Pendekatan restoratif memiliki efek pemulihan dan pencegahan. Pendekatan tersebut dapat dilakukan melalui proses yang cepat dan murah sehingga

⁴³ RUU KUHP 2015 tercantum dalam Pasal 16 berbunyi "Dalam mempertimbangkan hukum yang akan diterapkan, hakim sejauh mungkin mengutamakan keadilan di atas kepastian hukum".

akan mengurangi tunggakan perkara tindak pidana di pengadilan umum.

Meski demikian, konsep *restoratif justice* belum sepenuhnya terimplementasikan dalam aturan tersebut. Sebab UU Tipikor jo UU Tipikor Perubahan mengatur bahwa perkara yang diputus, sudah ada pembatasan waktu pembayaran selama satu bulan, apabila tidak membayar uang pengganti maka harta benda dapat disita oleh Jaksa dan harta benda yang disita dapat dilelang untuk menutupi uang pengganti yang jumlahnya sesuai dengan vonis pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, dan jika terpidana tidak mempunyai harta benda yang cukup untuk membayar uang pengganti, maka dipidana berupa pidana penjara yang dijalani terpidananya yang lamanya tidak melebihi dari pidana pokoknya. Norma ini kembali menunjukkan bahwa pengembalian kerugian negara hanya sebagai pidana tambahan bukan sebagai pidana pokok. Lagi pula, jika sampai terpidana tidak dapat mengembalikan kerugian negara tersebut, solusinya adalah dengan memasukan terpidana ke dalam penjara selain dia harus menjalani pidana penjara pokoknya.

Dalam konsep pendekatan *restoratif justice* perlu dipertimbangkan agar pengembalian kerugian Negara menjadi pidana pokok. Karena apabila penggantian kerugian negara tetap menjadi pidana tambahan, masih ada peluang bagi hakim untuk memutuskan pidana subsider atau pidana kurungan pengganti apabila terpidana tidak mampu mengembalikn kerugian tersebut. Dalam lensa keadilan restoratif, bahwa apabila terpidana tidak mampu mengembalikan kerugian tersebut meskipun semua harta kekayaannya telah dilelang, maka ketimbang memenjarakan terpidana lebih baik Negara memberdayaan pelaku korupsi dalam bentuk kerja paksa sesuai dengan keahliannya. Karena pada dasarnya para pelaku korupsi adalah orang-orang yang memiliki

keterampilan yang baik. Hasil dari kerja paksa tersebut dirampas oleh negara untuk menutupi kerugian negara yang tidak sanggup dibayar oleh terpidana.

Pengembangan konsep ini dalam hukum pemberantasan korupsi kiranya mampu merestorasi atau memulihkan kerugian negara akibat korupsi. Di sisi lain, dengan konsep pemidanaan yang demikian, banyak manfaat dari sisi tujuan pemidanaan seorang pelaku kejahatan. Dengan kewajiban harus mengembalikan uang pengganti yang tidak bisa ditawar-tawar lagi, seorang terpidana akan bekerja di bawah pengampuan negara untuk menghasilkan uang guna menutup kerugian yang ditimbulkan akibat perbuatannya.

Penerapan keadilan restoratif sebenarnya mulai diimplementasikan pada pengembalian kerugian keuangan Negara pada kasus korupsi yang dilakukan oleh pegawai negeri bukan bendahara. Pegawai Negeri bukan bendahara adalah Pegawai Aparatur Sipil Negara, Anggota Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang bekerja/ disertai tugas selain tugas bendahara. Pejabat lain adalah pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan Pegawai Negeri Bukan Bendahara. Konstruksi hukum penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain adalah suatu proses yang dilakukan serta ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota dalam hal penetapan pengenaan ganti kerugian negara/ daerah kepada pegawai negeri yang tugas dan tanggung jawabnya tidak sebagai bendahara, sebagaimana diatur pada ketentuan Pasal 35 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 dan Pasal 59 ayat (2) UU Perbendaharaan Negara.

Penyelesaian tindak pidana korupsi oleh Bendahara dan Pegawai Negeri bukan Bendahara dengan bersandarkan UU

Kuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara dan PP No. 38 Tahun 2016 dapat dikategorikan sebagai mediasi pidana. Mediasi pidana menurut Martin Wright yang dikutip oleh Groenhuijsen adalah: *“a process in which victim(s) and offender(s) communicate with the help of an impartial third party, either directly (face-to face) or indirectly via the third party, enabling victim(s) to express their needs and feelings and offender(s) to accept and act on their responsibilities.”* (“Suatu proses di mana korban dan pelaku kejahatan saling bertemu dan berkomunikasi dengan bantuan pihak ketiga baik secara langsung atau secara tidak langsung dengan menggunakan pihak ketiga sebagai penghubung, memudahkan korban untuk mengekspresikan apa yang menjadi kebutuhan dan perasaannya dan juga memungkinkan pelaku menerima dan bertanggung jawab atas perbuatannya”).⁴⁴

Mediasi pidana menjadi perhatian yang luas sebagaimana tampak dalam rekomendasi yang disampaikan dalam kongres Perserikatan Bangsa- Bangsa tentang *The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders* dan konferensi Internasional. Dokumen penunjang Kongres Perserikatan Bangsa-Bangsa ke-9 Tahun 1995 yang berkaitan dengan manajemen peradilan pidana. Negara- negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa perlu memper-timbangkan *privatizing some law enforcement and justice functions* dan *alternative dispute resolution*. Anjuran ini dikemukakan untuk mengatasi problem kelebihan muatan atau penumpukan perkara di pengadilan.

Deklarasi Wina yang dihasilkan Kongres Perserikatan Bangsa Bangsa ke-10 Tahun 2000 khusus tentang upaya perlindungan kepada korban kejahatan, perlu diupayakan pengaturan prosedur mediasi dan peradilan restoratif. Ecosoc

⁴⁴ Marc Groenhuijsen, *Victim Offender Mediation: Legal And Procedural Safeguards Experiments And Legislation In Some European Jurisdictions*, Leuven, 1999, hlm. 1.

telah menerima Resolusi 2002/12 mengenai *Basic Principles on the Use Restorative Justice Programmes in Criminal Matters* pada tanggal 24 Juli 2002, didalamnya juga mencakup masalah mediasi⁴⁵.

Komisi para Menteri Dewan Eropa, *The Committee of Ministers of The Council of Europe*, telah menerima *Recommendation No. R (99) 19* tentang *Mediation in Penal Matters*, pada tanggal 15 September 1999 yang selanjutnya dikeluarkan *The EU Council Framework Decision* tentang kedudukan korban di dalam proses pidana, EU 2001/220/JBZ, yang mengatur pula tentang mediasi, pada 15 Maret 2001⁴⁶.

International Penal Reform Conference Holloway yang diselenggarakan di Royal College, University of London, pada 13-17 April 1999 mengemukakan salah satu dari agenda baru pembaharuan hukum pidana ialah perlunya memperkaya sistem peradilan formal dengan sistem mekanisme informal dalam penyelesaian sengketa yang sesuai dengan standar Hak Asasi Manusia⁴⁷

Oleh karena itu pula, 133 negara anggota PBB menyepakati *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) yang pada hakikatnya menginginkan agar negara-negara lebih fokus pada pengembalian hukum (*asset recovery*) dalam pembentukan hukum-hukum pemberantasan korupsi. Artinya hukum internasional mengindikasikan fokus pemidanaan bukan lagi fokus pada pelaku kejahatan melainkan pada akibat yang ditimbulkan. Ini dibuktikan dengan dibukanya peluang dalam UNAC tersebut bagi setiap hukum untuk melakukan penyelesaian perkara korupsi melalui *restorative justice* dalam pengembalian hukum sebagai

⁴⁵ Barda Nawawi Arief, *Mediasi Pidana (Penal Mediation) dalam Penyelesaian Sengketa/Masalah Perbankan Beraspek Pidana di Luar Pengadilan*, Semarang, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2007, hlm. 17.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

upaya pengembalian kerugian keuangan hukum akibat tindak pidana korupsi. Hal ini dapat terlihat dari *article 26 Liability of Legal Person* yang membuka pertanggungjawaban korporasi tidak berupa sanksi pidana tetapi dapat diterapkan sanksi diluar pidana yang efektif dan proporsional. Dinyatakan dalam *article 26* nomor 4 adalah Setiap Negara Pihak wajib mengusahakan agar korporasi dikenakan sanksi pidana atau nonpidana yang efektif, proporsional dan bersifat larangan, termasuk sanksi keuangan.⁴⁸ Menurut Budi Suharianto, kata sambung “atau” menjadi penanda bahwa pilihan penggunaan kebijakan penegakan hukum pidana menjadi bersifat *ultimum remedium* ketika sanksi non pidana dianggap tidak dapat diandalkan.⁴⁹

Wujud pencapaian keadilan restoratif telah dianut dalam *Foreign Corruption Practices Act (FCPA)* pada Tahun 1997 di mana korporasi yang terlibat dalam tindak pidana suap (seperti kasus Monsanto dan Innospec) menurut FCPA cukup dijatuhi denda administratif yang ditentukan oleh Departemen Kehakiman AS dan Badan Pengawas Pasar Modal AS (*Securities Exchange Commission*) dan tidak perlu dijatuhi hukuman penjara. Proses ini dikenal sebagai “*injunction*”.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut di atas, formulasi hukum *asset recovery* pengembalian kerugian negara dari aset hasil korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah lebih ditujukan untuk memperbaiki faktor-faktor yang menghambat *asset recovery* (pengembalian kerugian negara) dari aset hasil korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah yang meliputi memperbaiki peraturan perundang-

⁴⁸ Budi Suharianto, “Restorative Justice dalam Pemidanaan Korporasi Pelaku Korupsi demi Optimalisasi Pengembalian Kerugian Keuangan Negara”, *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 5, No. 3, 2016, hlm. 423

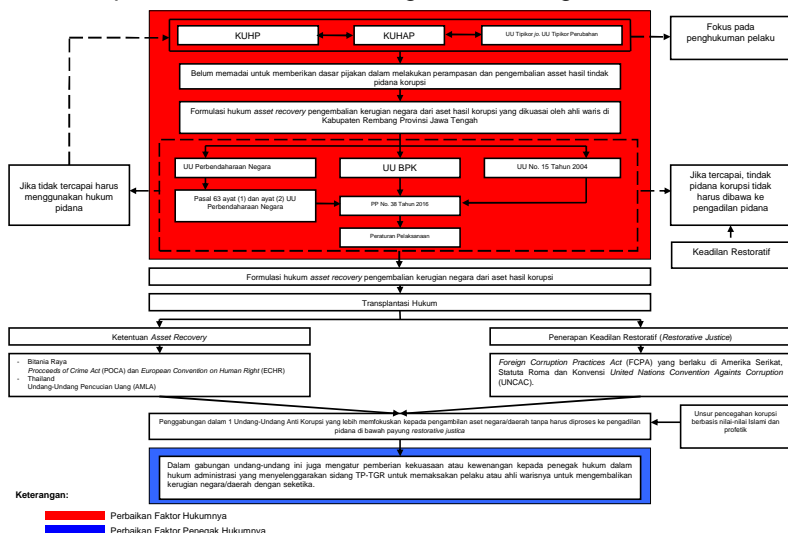
⁴⁹ *Ibid.*

undangan yang masih terdapat permasalahan/kendala khususnya UU Perbendaharaan Negara, UU No. 15 Tahun 2004, UU BPK dan PP No. 38 Tahun 2016 tidak jelas (norma kabur) mengatur jika pelaku yang bertanggungjawab meninggal dunia, apakah ahli warisnya dapat dimintai pertanggungjawaban. Ketiga peraturan perundang-undangan tersebut juga bertentangan dengan UU Tipikor *jo* UU Tipikor Perubahan yang mengatur jika terdakwa pelaku tindak pidana korupsi meninggal dunia maka kasus perkara korupsinya dihentikan. Selain itu gugatan perdata melalui Jaksa Pengacara Negara (JPN) juga belum diatur secara mendetail, salah satu contohnya apakah Pemerintah Kabupaten Rembang harus memberi surat kuasa kepada Jaksa Pengacara Negara (JPN) atau JPN sendiri bisa langsung menggugat, belum diatur dengan jelas.

Hasil formulasi hukum ini berupa undang-undang baru yang merupakan gabungan dari peraturan perundang-undangan pemberantasan korupsi baik dari hukum pidana (KUHP, KUHP, UU Tipikor); dari hukum administrasi (UU Perbendaharaan Negara, UU BPK, UU No. 15 Tahun 2004, dan PP No. 38 Tahun 2016) dan peraturan pelaksanaannya serta pengaturan gugatan perdata kepada ahli waris pelaku korupsi yang meninggal dunia oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN). Gabungan peraturan perundang-undangan ini menjadi 1 (satu) undang-undang dapat dilakukan dengan melakukan transplantasi hukum dari luar negeri/internasional ke dalam hukum di Indonesia yang mengatur tindak pidana korupsi. Untuk pengaturan pengembalian kerugian negara dapat mengadopsi *Proceeds of Crime Act* (POCA) dan *European Convention on Human Right* (ECHR) yang berlaku di Britania Raya. Selain itu juga mengadopsi peraturan dari Thailand yang mengatur pengembalian kerugian negara dari hasil tindak pidana korupsi yang telah disembunyikan melalui tindak pidana pencucian uang yang diatur dalam Undang-Undang Pencucian

Uang (AMLA). Selanjutnya untuk menerapkan keadilan restoratif (*restorative justice*) dalam penyelesaian kasus-kasus korupsi, Indonesia perlu mengadopsi ketentuan-ketentuan dari *Foreign Corruption Practices Act* (FCPA) yang berlaku di Amerika Serikat, Statuta Roma dan Konvensi *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC). Dalam gabungan undang-undang ini juga mengatur pemberian kekuasaan atau kewenangan kepada penegak hukum dalam hukum administrasi yang menyelenggarakan sidang TP-TGR untuk memaksakan pelaku atau ahli warisnya untuk mengembalikan kerugian negara/daerah dengan seketika.

Logika formulasi hukum *asset recovery* sebagai bagian dari solusi dapat dikemukakan dalam gambar sebagai berikut:



Gambar 2 Logika Formulasi Hukum Asset Recovery sebagai Bagian dari Solusi

Formulasi hukum *asset recovery* pengembalian kerugian negara dari aset hasil korupsi berangkat dari kegagalan KUHP dan UU Tipikor jo UU Tipikor Perubahan memproses pelaku tindak

pidana korupsi dengan hukum acara KUHAP. Fokus perundang-undangan pidana ini terutama pada penghukuman pelaku. Upaya pengembalian keuangan negara/daerah hanya dilakukan melalui pidana tambahan, inipun bisa diganti dengan pidana penjara yang relatif ringan yang selalu dipilih oleh koruptor dimana koruptor menjalani pidana penjara tambahan yang relatif tidak lama dari pada harus mengembalikan aset yang dikuasainya. Begitu juga pengembalian keuangan negara melalui TP-TGR yang didasari oleh UU Perbendaharaan Negara, UU BPK, UU No. 10 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2016, tidak efektif untuk pengembalian kerugian keuangan negara/daerah karena tindak pidana korupsi. Bukti empiris dari Kabupaten Rembang hanya berhasil pengembalian keuangan negara maksimal 50% dengan rata-rata hanya sekitar 11,85%. Ahli waris yang mengembalikan aset hasil korupsi ini beralasan bahwa yang bersangkutan mengembalikan aset hasil korupsi karena berpegang teguh pada nilai-nilai Islami yang menyatakan bagi ahli waris wajib membayar hutang atau tindakan lain dari orang yang telah meninggal dunia. Oleh sebab itu dalam gabungan undang-undang anti korupsi yang baru itu, nantinya perlu memasukkan unsur-unsur Islami dan profetik keislaman.

Sementara itu, pengembalian kerugian keuangan negara melalui gugatan perdata oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) terkendala oleh (1) Faktor yuridis tindak pidana korupsi, yaitu tidak adanya surat kuasa dari negara instansi yang dirugikan kepada Jaksa pengacara Negara karena kesulitan dalam pembuktian, terpidana pelaku korupsi mempergunakan upaya hukum dan grasi, dan jaksa penyidik tidak melakukan penyitaan terhadap harta benda pelaku tindak pidana korupsi; dan (2) Faktor non yuridis tindak pidana korupsi, terdiri dari harta terpidana tidak mencukupi untuk membayar uang pengganti kerugian negara,

tidak tersedianya anggaran biaya untuk mengajukan gugatan dan kurangnya sumber daya manusia yang potensial. Selain itu, untuk sampai pada putusan pengadilan perdata memperoleh kekuatan hukum tetap bisa memakan waktu bertahun-tahun dan tidak ada jaminan berhasil menang. Undang-undang mewajibkan pemeriksaan perkara pidana korupsi diberikan prioritas, sedangkan gugatan perdata yang berkaitan dengan perkara korupsi tidak wajib diprioritaskan. Di samping itu, koruptor (tergugat) bisa menggugat balik dan kemungkinan malah dia yang menang dan justru pemerintah yang harus membayar tuntutan koruptor.

Berdasarkan kelemahan-kelemahan tersebut, di masa depan diperlukan peraturan setingkat undang-undang yang menggabungkan peraturan perundang-undangan penanggulangan korupsi seperti konsep *omnibus law*, dengan mengeliminir kelemahan-kelemahannya sebagaimana disebutkan di atas, dengan fokus pengembalian kerugian negara, bukan penghukuman atau pembedaan pelaku di bawah payung *restorative justice*. Undang-undang ini juga mengatur pemberian kekuasaan atau kewenangan kepada penegak hukum dalam hukum administrasi yang menyelenggarakan sidang TP-TGR untuk memaksakan pelaku atau ahli warisnya untuk mengembalikan kerugian negara/daerah dengan seketika. Dengan diformulasikan Undang-Undang Anti Korupsi yang holistik dan terintegrasi dengan fokus pengembalian kerugian negara, diharapkan korupsi dapat diminimalisir dan pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi dapat ditingkatkan.

BAB III. PENUTUP

A. Simpulan

1. Efektivitas pengembalian kerugian negara dari aset hasil kejahatan korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah tidak efektif. Hal ini ditunjukkan dari presentase pengembalian kerugian negara/daerah oleh ahli waris di Kabupaten Rembang rata-rata hanya 11,85%. Rendahnya pengembalian kerugian keuangan negara/daerah tersebut karena para ahli waris berpendapat ahli waris tidak mengetahui permasalahannya dan pelakupun tidak pernah membicarakan dengan ahli waris. Selain itu, juga terdapat alasan lainnya diantaranya kewajiban itu bukan berasal dari perjanjian sehingga ahli waris tidak bisa diminta prestasi karena ini bukan kasus wanprestasi dan jikapun dari hasil korupsi seharusnya kasusnya akan hapus dengan sendirinya apabila pelakunya telah meninggal dunia. Di lain sisi, ahli waris yang mengembalikan aset hasil korupsi ini beralasan bahwa yang bersangkutan mengembalikan aset hasil korupsi karena berpegang teguh pada nilai-nilai Islami yang menyatakan bagi ahli waris wajib membayar hutang atau tindakan lain dari orang yang telah meninggal dunia. Faktor penghambat efektivitas pengembalian keuangan negara/daerah dari ahli waris ini berasal dari faktor hukumnya dan faktor penegak hukumnya.

a. Dari faktor hukumnya terdapat permasalahan dengan peraturan perundang-undangannya khususnya UU Perbendaharaan Negara, UU No. 15 Tahun 2004, UU BPK dan PP No. 38 Tahun 2016 tidak jelas (norma kabur) mengatur jika pelaku yang bertanggungjawab meninggal dunia, apakah ahli warisnya dapat dimintai pertanggungjawaban. Ketiga peraturan perundang-undangan tersebut juga bertentangan dengan UU Tipikor *jo*

UU Tipikor Perubahan yang mengatur jika terdakwa pelaku tindak pidana korupsi meninggal dunia maka kasus perkara korupsinya dihentikan. Selain itu gugatan perdata melalui Jaksa Pengacara Negara (JPN) juga belum diatur secara mendetail.

- b. Dari faktor penegak hukumnya memang sudah bisa bekerja dengan baik terbukti sudah bisa menyelenggarakan Sidang TP-TGR. Namun, penegak hukum administrasi pada Sidang TP-TGR belum mempunyai kekuasaan untuk memaksakan pelaku atau ahli warisnya untuk mengembalikan kerugian negara/daerah dengan seketika.

Faktor penunjang efektivitas pengembalian keuangan negara/daerah dari ahli waris ini berasal dari: faktor masyarakat dan faktor budaya.

1) Dari Faktor Masyarakat

Meskipun sebagian besar masyarakat Kabupaten Rembang taat beragama dan membenci perilaku korupsi, namun ada sebagian kecil masyarakat yang bersikap cenderung sekehendak hatinya dan selalu menganggap dirinya benar. Para ahli waris dalam kasus korupsi di Kabupaten Rembang termasuk dalam sebagian kecil masyarakat tersebut.

2) Dari Faktor Budaya

Meskipun budaya masyarakat Kabupaten Rembang pada dasarnya bernafaskan agama Islam yang sangat menjunjung tinggi kejujuran dan sangat membenci kecurangan seperti korupsi, namun ada sebagian kecil yang memiliki budaya yang menyimpang seperti halnya para ahli waris korupsi yang cenderung menang sendiri dan mendukung budaya hedonis sehingga enggan untuk

melepaskan harta yang telah memberi kenikmatan meskipun harta tersebut berasal dari hasil korupsi orang tuanya.

Berdasarkan penjelasan tersebut maka dapat dinyatakan alasan ahli waris untuk tidak mengembalikan hasil korupsi dari pelaku yang meninggal dunia, bukan merupakan gambaran masyarakat Kabupaten Rembang ataupun budaya masyarakat Kabupaten Rembang pada umumnya, tapi hanyalah pendapat pribadi dari para ahli waris yang cenderung mau menang sendiri dan mendukung budaya hedonis yang tidak mau melepas harta meskipun tahu harta tersebut berasal dari tindak pidana korupsi.

2. Formulasi hukum *asset recovery* pengembalian kerugian negara dari aset hasil korupsi yang dikuasai oleh ahli waris di Kabupaten Rembang Provinsi Jawa Tengah dimaksudkan untuk memperbaiki faktor penghambat yaitu faktor hukumnya dan faktor penegak hukumnya. Formulasi ini berangkat dari kegagalan KUHP dan UU Tipikor *jo* UU Tipikor Perubahan memproses pelaku tindak pidana korupsi dengan hukum acara KUHAP. Begitu juga pengembalian keuangan negara melalui TP-TGR yang didasari oleh UU Perbendaharaan Negara, UU BPK, UU No. 10 Tahun 2004 dan PP No. 38 Tahun 2016 tidak efektif untuk pengembalian kerugian keuangan negara/daerah karena tindak pidana korupsi dari ahli waris yang pelakunya meninggal dunia. Bukti empiris dari Kabupaten Rembang hanya berhasil pengembalian keuangan negara dari ahli waris rata-rata hanya sekitar 11,85%. Hasil formulasi hukum ini berupa undang-undang baru yang merupakan gabungan dari peraturan perundang-undangan pemberantasan korupsi baik dari hukum pidana (KUHP, KUHAP, UU Tipikor); dari hukum administrasi

(UU Perbendaharaan Negara, UU BPK, UU No. 15 Tahun 2004, dan PP No. 38 Tahun 2016) dan peraturan pelaksanaannya serta pengaturan gugatan perdata kepada ahli waris pelaku korupsi yang meninggal dunia oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN). Gabungan peraturan perundang-undangan ini menjadi 1 (satu) undang-undang dapat dilakukan dengan melakukan transplantasi hukum dari luar negeri/internasional ke dalam hukum di Indonesia yang mengatur tindak pidana korupsi. Untuk pengaturan pengembalian kerugian negara dapat mengadopsi *Proceeds of Crime Act* (POCA) dan *European Convention on Human Right* (ECHR) yang berlaku di Britania Raya. Selain itu juga mengadopsi peraturan dari Thailand yang mengatur pengembalian kerugian negara dari hasil tindak pidana korupsi yang telah disembunyikan melalui tindak pidana pencucian uang yang diatur dalam Undang-Undang Pencucian Uang (AMLA). Selanjutnya untuk menerapkan keadilan restoratif (*restorative justice*) dalam penyelesaian kasus-kasus korupsi, Indonesia perlu mengadopsi ketentuan-ketentuan dari *Foreign Corruption Practices Act* (FCPA) yang berlaku di Amerika Serikat, Statuta Roma dan Konvensi *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC). Dalam gabungan undang-undang ini juga mengatur pemberian kekuasaan atau kewenangan kepada penegak hukum dalam hukum administrasi yang menyelenggarakan sidang TP-TGR untuk memaksakan pelaku atau ahli warisnya untuk mengembalikan kerugian negara/daerah dengan seketika. Gabungan undang-undang anti korupsi yang baru itu, nantinya perlu memasukkan unsur-unsur Islami dan profetik keislaman, mengingat sebagian besar masyarakat masih menjunjung tinggi nilai-nilai keislaman.

B. Saran

1. Kepada Presiden dan DPR sebagai pembentuk undang-undang disarankan untuk mempertegas peraturan-peraturan setingkat undang-undang yang mengatur secara khusus tentang pengembalian kerugian keuangan negara dari hasil tindak pidana korupsi agar aparat penegak hukum lebih optimal untuk mengembalikan kerugian keuangan negara dari para koruptor khususnya dari ahli waris yang pelaku tindak pidana korupsinya meninggal dunia.
2. Kepada ahli waris terpidana tindak pidana korupsi disarankan untuk dapat melaksanakan tanggungjawab hukumnya yakni untuk mengembalikan harta kekayaan yang digunakannya yang telah terindikasi dan/atau terbukti bahwa harta kekayaan yang dimaksud diperoleh atau berasal dari tindak pidana korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Absori, Kelik Wardiono dan Saeful Rochman, *Hukum Profetik, Kritik terhadap Paradigma Hukum Non-Sistemik*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015.
- Achmadi, Heri, *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2018*, Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta, 2018.
- Alim, Hifdzil, *Pemidanaan Korporasi Atas Tindak Pidana Korupsi di Indonesia. Laporan Penelitian*, Pusat Kajian anti Korupsi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2013
- Ariawan, Moh., *Prosedur Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah*, Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta, 2018.
- Arief, Barda Nawawi, *Mediasi Pidana (Penal Mediation) dalam Penyelesaian Sengketa/Masalah Perbankan Beraspek Pidana di Luar Pengadilan*, Semarang, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2007.
- Djafar, Saidi Muhammad, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.
- Faisal, Sanapiah, *Format-format Penelitian Sosial*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2010.
- Friedman, Lawrence. W., *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System: A Social Science Perfetive)*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2009.
- Groenhuijsen, Marc, *Victim Offender Mediation: Lagal And Procedural Safeguards Experiments And Legislation In Some European Jurisdictions*, Leuven, 1999.
- Harahap, M. Yahya, *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya Offset, Bandung.
- Rusianto, Agus, *Tindak Pidana & Pertanggungjawaban Pidana: Tinjauan Kritis Melalui Konsistensi antara Asas, Teori, dan Penerapannya*, Kencana, Jakarta, 2015.
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Sumaryanto, A. Djoko, *Perspektif Yuridis Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2009.

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Silabus Metode Penelitian Hukum*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2009.

Yanuar, Purwaning M., *Pengembalian Aset Hasil Korupsi: Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi dalam Sistem Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 2017.

Makalah/Jurnal:

Arifin, Ridwan, Indah Sri Utari & Herry Subondo, “Upaya Pengembalian Aset Korupsi Yang Berada di Luar Negeri (Asset Recovery) dalam Penegakan Hukum Pemberantasan Korupsi di Indonesia”, *Indonesian Journal Of Criminal Law Studies (IJLCS)*, Vol.1, No.1, 2016.

Atmasasmita, Romli, “Asset Recovery Dan Mutual Assistance In Criminal Matters”, *Makalah*, Untuk Pelatihan Hukum Pidana, Kerjasama MAHUPIKI dan Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2014.

Finnis, John, “*Aquinas Moral, Political, and Legal Philosophy*”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta, 2018.

Firmansyah, M., “Mekanisme Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah Terhadap Bendahara Dan Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain”, Laporan Penelitian Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Provinsi Kepulauan Riau, 2018.

Gubali, Agustinawaty U., “Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah Oleh Pegawai Negeri Yang Bukan Bendahara Di Kabupaten Gorontalo”, *Lex Administratum*, Vol. VII, No. 4, 2019.

Haswandi, “Pengembalian Aset Tindak Pidana Korupsi Pelaku Dan Ahli Warisnya Menurut Sistem Hukum Indonesia”, *Disertasi* pada Program Doktor Studi Ilmu Hukum di Universitas Andalas, 2016.

ILandes, William M. dan Posner, Richard A., “Multiple Tortfeasors: An Economic Analysis”, *Journal of Legal Studies*, Vol. 9, No.2, 1980.

Juliani, Henny, “Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Dan Pejabat Lain”, *Jurnal Law Reform*, Vol. 13, No. 2, 2017.

Kasehung, Jekson, “Hak Menuntut Kerugian Keuangan Negara Setelah Putusan Bebas dalam Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Lex Administratum*, Vol. 3, No.1, 2015.

- Kusuma, Johan dan Haryati, Dwi, "Tindak Lanjut Terhadap Rekomendasi Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Untuk Menyetorkan Kerugian Negara Yang Disebabkan Oleh Pegawai Negeri Bukan Bendahara/Pejabat Lain Apabila Menunjukkan Nilai Yang Berbeda Dengan Penetapan Kerugian Negara Oleh Pemerintah", *Jurnal Mimbar Hukum*, Universitas Gadjah Mada, Vol. 1, No. 3, 2019.
- Mahmud, Ade, "Dinamika Pembayaran Uang Pengganti dalam Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Mimbar Justitia*, 2017.
- _____, "Problematika Asset Recovery Dalam Pengembalian Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Yudisial* Vol. 11 No. 3, 2018.
- Subekti, Emie, "Mekanisme Penyelesaian Kerugian Negara Oleh Bendahara", Laporan Penelitian Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, 2018
- Suharianto, Budi, "Restorative Justice dalam Pemidanaan Korporasi Pelaku Korupsi demi Optimalisasi Pengembalian Kerugian Keuangan Negara", *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 5, No. 3, 2016.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain.
- Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara.

Sumber Lain:

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/10/22/catatan-hitam-korupsi-pada-pejabat-eselon-iiiiii>, diakses tanggal 2 Juli 2022

https://antikorupsi.org/sites/default/files/laporan_tren_penindakan_kasus_korupsi_2018.pdf, diakses tanggal 2 Juli 2022

ACCH, "Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Jenis Perkara", diakses dari <https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidanakorupsi/tpk-berdasarkan-jenis-perkara>, diakses tanggal 2 Juli 2022.

Puteri Hikmawati, "Return of State Financial Losses from The Payment of Substitute Money Corruption Criminal Act, Can It Be Optimal", *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 10, No. 1, 2019

<https://www.wartaekonomi.co.id/read225841/kerugian-negara-akibat-korupsi-rp-92-triliun-sebabnya.html>, diakses tanggal 2 Juli 2022