

KEBIJAKAN PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA KORUPSI MELALUI INSTRUMEN *CIVIL FORFEITURE*

Bisdan Sigalingging¹, Muhammad Yusni²

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

E-mail: bisdansigalingging@umsu.ac.id

Abstrak

Fenomena korupsi di Indonesia terus menjadi isu hangat dan tidak pernah habisnya. Padahal jenis kejahatan yang tergolong *extra ordinary crime* ini selalu target utama oleh pemerintah yang berkuasa dari setiap periodisasi Presiden. Namun faktanya saat ini korupsi terus terjadi dan tak pernah hilang dari tanah Indonesia. Oknum pejabat dan/atau masyarakat khususnya pelaku tidak takut melakukan korupsi bahkan bangga sebagai koruptor dan tidak punya rasa malu, sementara kondisi keuangan negara terus terkuras dan tidak tepat sasaran pembangunan. Penelitian normatif ini menyimpulkan bahwa instrumen *civil forfeiture* sangat berguna melindungi hak rakyat karena target kebijakannya adalah aset itu sendiri, bukan pemilik atau pelakunya, sehingga aset cepat kembali. Sementara *criminal forfeiture* tidak efisien untuk merampas aset tak bertuan, karena pelakunya wajib dihadirkan di persidangan. *Civil forfeiture* merupakan jalan keluar untuk mengatasi stagnasi perampasan aset hasil korupsi di Indonesia, mengingat regulasi terkait perampasan aset selama ini sangat bergantung pada terbukti atau tidaknya terdakwa di persidangan pidana. Ini sangat menarik dan efisien untuk dapat diterapkan dan dibuat kebijakan baru dalam penanggulangan korupsi mengingat kuantitas dan kualitas kejahatan korupsi saat ini semakin meningkat dan sistemik di Indonesia.

Kata Kunci: Kebijakan Penanggulangan, Tindak Pidana Korupsi, *Civil Forfeiture*, dan *Criminal Forfeiture*.

Pendahuluan

Saat ini penanggulangan korupsi cenderung menggunakan sarana penal dan refresif, padahal melalui pendekatan non penal jauh lebih mudah menanggulangi korupsi. Ketentuan di dalam Pasal 18, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34, dan Pasal 38 C UU Nomor 31 Tahun 1999 *junto* UU Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK) mengandung ketentuan *criminal forfeiture*. Maksud dalam Konvensi PBB tentang *the United Nations Convention Against Corruption* 2003 (UNCAC 2003) telah menegaskan bagi negara-negara anggota untuk menggunakan instrumen *civil forfeiture* dalam perampasan aset,¹ melalui instrumen hukum perdata dan sistem pembuktian terbalik.² Indonesia sudah meratifikasinya tetapi belum diatur di dalam UUPTPK.³

¹ Muhammad Yusuf, *Merampas Aset Koruptor, Solusi Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2013), hal. 117.

² Bismar Nasution, "Stolen Asset Recovery Initiative dari Perspektif Hukum Ekonomi di Indonesia", Makalah disampaikan pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional 2007, *Pengembalian Aset (Asset Recovery) Melalui Instrumen Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative dan Perundang-*

Ada dua jenis perampasan aset hasil kejahatan yang sering digunakan secara internasional yaitu *criminal forfeiture* dan *civil forfeiture* atau *Non Conviction Based (NCB) Asset Forfeiture*. Keduanya bertujuan sama, yaitu penyitaan oleh negara terhadap aset hasil kejahatan, dengan alasan: (1) pelaku tidak dibenarkan mendapatkan keuntungan dari kejahatannya, aset yang telah diperolehnya harus dibatalkan dan digunakan untuk mengompensasi korban (negara dan rakyat); (2) kegiatan yang melanggar hukum harus dihalangi dengan pemblokiran aliran dana untuk menghambat kejahatan berlanjut dan memastikan aset tersebut tidak akan digunakan berlanjut untuk tujuan lain dan kejahatan.⁴

NCB *Asset forfeiture* merupakan instrumen baru dalam upaya perampasan atau penyitaan aset untuk mengambil alih suatu aset melalui gugatan *in rem* yang ditujukan langsung pada kesalahan asetnya bukan pada kesalahan orangnya. Konsep *civil forfeiture* ini didasarkan pada doktrin menodai (*taint doctrine*) yang menganggap sebuah tindak pidana dianggap telah menodai (*taint*) sebuah aset yang dipakai dalam tindak pidana atau merupakan hasil dari tindak pidana.⁵

Instrumen *civil forfeiture* merupakan metode perampasan aset yang tidak bergantung pada kesalahan pidana si pelaku sebagaimana dalam instrumen *criminal forfeiture*, sehingga mudah untuk mengembalikan aset hasil korupsi kepada negara dan masyarakat. Menanggulangi korupsi, tidak bisa hanya menagndalkan sarana penal (hukum pidana dengan penjara), karena hukum pidana itu sendiri mempunyai keterbatasan. Penanggulangan korupsi dengan menggunakan *civil forfeiture* merupakan kebijakan yang paling strategis, karena lebih bersifat tindakan pencegahan korupsi dan pemulihan aset.⁶

Indonesia harusnya melakukan koreksi secara mendasar, dan melakukan upaya penanggulangan yang lebih efisien, sistemik, konsisten, terintegrasi, dan mementingkan manfaat. Upaya represif (penal) yang sudah dilakukan dengan menerapkan hukum pidana (*criminal law application*) untuk menimbulkan efek jera (*deterrent effect*) bagi pelaku dan menimbulkan daya cegah (*preveny effect*) bagi masyarakat agar menghindari korupsi, ternyata masih terjadi kasus-kasus korupsi.⁷ Oleh sebab itu sudah saat yang tepat mengubah perspektif dari *criminal forfeiture* ke arah *civil forfeiture* sehingga hak negara dan masyarakat dapat dipulihkan daripada hanya sekedar menghukum koruptor dengan pidana penjara badan.

Penanggulangan tindak pidana korupsi dari dulu sampai saat ini tidak pernah menunjukkan keberhasilan yang signifikan sampai ke akar-akarnya dan merupakan faktor kriminogen terjadinya korupsi itu sendiri. Sering kali pelaku dijatuhkan pidana

Undangun Indonesia, yang diadakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) di Hotel Millenium Jakarta 28-29 November 2007, hal. 6.

³ Pada tanggal 18 April 2006 UNCAC 2003 telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 Pengesahan *the United Nations Convention Against Corruption*.

⁴ Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant, Larissa Gray, *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*, (Washington, D.C.: The Wolrd Bank, 2009), hal. 13.

⁵ David Scott Romantz, "Civil Forfeiture and the Constitution: A Legislative Abrogation of Right and The Judicial Response: The Gult of The Res", *28 Suffolk University Law Riview*, 1994, hal. 390.

⁶ Dodik Prihatin AN, *Urgensi Non Penal Policy Sebagai Politik Kriminal Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Korupsi*, (Jember: Universitas Jember-UNEJ Digital Repository, 2014), hal. 1.

⁷ *Ibid.*, hal. 10.

penjara tapi aset hasil kejahatan korupsinya tidak kembali ke negara, atau kembali pun hanya sedikit atau tidak seluruhnya dapat dipulihkan. Faktor ini dilihat karena Indonesia masih menerapkan *criminal forfeiture* dalam merampas aset. Penelitian ini berupaya menjelaskan perbedaan, kelebihan dan kelemahan antara *criminal forfeiture* dan *civil forfeiture*, sehingga dari situ dapat diambil langkah dan kebijakan kriminal dalam penanggulangan korupsi yang tepat sasaran dalam rangka memulihkan aset hasil kejahatan korupsi di Indonesia.

Metodologi

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian normatif, bersifat preskriptif dengan analisis kualitatif. Analisis ini didasarkan pada teori perampasan aset yang efektif dalam perspektif *civil forfeiture* dikaitkan dengan doktrin para ahli hukum dan kebutuhan hukum di masa yang akan datang, dengan melihat dan memperhatikan berbagai kelemahan di dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 *junto* UU Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK). Sebagaimana pula bahwa Indonesia juga telah lama meratifikasi Konvensi PBB tentang *the United Nations Convention Against Corruption* 2003 (UNCAC 2003) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan *the United Nations Convention Against Corruption*, yang sebaiknya dapat digunakan dalam membuat Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset Korupsi di Indonesia.

Pembahasan

Model *Civil Forfeiture* atau *Non Conviction Based (NCB) Asset Forfeiture* adalah instrumen hukum untuk menyita atau merampas aset yang berasal dan/atau berkaitan dengan kejahatan. Model ini berasal dari negara-negara *Common Law System*. *NCB Asset Forfeiture* menjadi isu menarik dalam perampasan aset hasil kejahatan sebab tidak menggunakan jalur hukum pidana (penal), akan tetapi murni menggunakan jalur hukum perdata (gugatan perdata) tanpa harus menunggu jalur proses tuntutan pidana.⁸

Istilah perampasan aset disebut juga *asset forfeiture* untuk menggambarkan perampasan/penyitaan aset yang dilakukan oleh negara terhadap hasil kejahatan.⁹ Istilah *Non Conviction Based (NCB) Asset Forfeiture* adalah alat perampasan aset tanpa pemidanaan atau penghukuman yang dijatuhkan tidak berdasarkan keyakinan atas kesalahan melalui pembuktian jalur pidana (tanpa pemidanaan).¹⁰ Instrumen ini merupakan kebalikan dari *Conviction Based (CB)*.¹¹

Prinsip *conviction based* dalam proses hukum untuk menentukan kesalahan pidana harus berdasarkan keyakinan hakim sesuai Pasal 183 KUHAP dan UUPTPK, dengan menggunakan tuntutan terhadap orang (*in personam*) atau perampasan aset melalui jalur hukum pidana (*criminal forfeiture*) dan juga penyitaan harta terdakwa yang berkaitan erat dengan kejahatannya.¹²

⁸ Bismar Nasution, "Stolen Asset...*Op. cit.*, hal. 6.

⁹ Ramelan & Tim Penyusun, *Laporan Akhir Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perampasan Aset Tindak Pidana Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2012), hal. 38.

¹⁰ Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant, Larissa Gray, ...*Loc. cit.*

¹¹ Reda Manthovani dan R. Narendra Jatna, *Rezim Anti Pencucian Uang dan Perolehan Hasil Kejahatan di Indonesia*, (Jakarta: Malibu, 2012), hal. 74..

¹² *Ibid.*

Perampasan aset dengan prinsip *conviction based* menaruh harapan kepada jaksa penuntut untuk untuk meyakinkan hakim terlebih dahulu membuktikan kesalahan pidana terdakwa atas tindak pidana. Jika kesalahan pidana terdakwa terbukti di persidangan, maka perampasan aset terhadap terdakwa baru dapat dilakukan, akan tetapi jika kesalahan pidana si terdakwa tidak terbukti dalam persidangan, maka perampasan harta terhadap terdakwa tidak bisa dilakukan.¹³

Sementara NCB *Asset Forfeiture* menggunakan gugatan perdata terhadap aset (*in rem*), atau penyitaan terhadap aset (*confiscation in rem*) tanpa mengikuti jalur pidana,¹⁴ dan bukan terhadap orangnya (*in personam*). Prinsip ini merupakan kebalikan dari *Conviction Based* (CB).¹⁵ NCB *Asset Forfeiture* identik dengan *Stolen Asset Recovery* (StAR),¹⁶ yang lebih luas dari *criminal forfeiture* dan NCB *Asset Forfeiture*.¹⁷

Ruang lingkup *Asset Recovery* menyangkut semua proses hukum perampasan atau penyitaan aset dimana hasil atau sarana kejahatan telah teridentifikasi, menyediakan jaminan melalui mekanisme pembekuan dan penyitaan, pemulihan aset dengan cara perintah penyitaan yang dikeluarkan oleh pengadilan, baik melibatkan hakim pengadilan pidana (*criminal forfeiture*) maupun tanpa pemidanaan (*administrative forfeiture* dan NCB *Asset Forfeiture*) dengan tujuan agar aset tersebut kembali kepada korban (masyarakat dan negara).¹⁸

Asset forfeiture atau *civil forfeiture* atau NCB *Asset Forfeiture* bertujuan sama untuk perampasan aset secara perdata (*in rem*). Kata “non” meniadakan prinsip *conviction based* yang berarti tidak menggunakan prinsip *conviction based*. Oleh karena NCB tidak sama dengan *conviction based* atau dengan kata lain menggunakan instrumen hukum perdata untuk merampas aset yang berkaitan dengan kejahatan, maka istilahnya disebut NCB *Asset Forfeiture*.¹⁹

NCB *Asset Forfeiture* penting dalam pengembalian aset yang juga disebut sebagai *civil forfeiture*, atau *in rem forfeiture*, atau *objective forfeiture*. Tindakan negara untuk melawan aset itu sendiri (misalnya, Negara vs. \$100.000) dan bukan terhadap individu (*in personam*). Tindakan itu terpisah dari setiap proses pidana, dan membutuhkan bukti bahwa terhadap suatu harta (properti) tercemar (ternodai) oleh tindak pidana.²⁰

Model *criminal forfeiture* dan *civil forfeiture* berbeda dalam hal prosedur yang digunakan untuk merampas aset. Perbedaan utama bahwa *criminal forfeiture*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ The European Union dan The Council of Europe, *Impact Study on Civil Forfeiture*, (Belgrade: Dosije Studio, 2013), hal. 7, 8, 9, 13, 15, 83.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 10-15.

¹⁶ United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC) dan The World Bank, *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*, (Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007), hal. 5. Vide too: Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant, Larissa Gray, *Op. cit.*, hal. 10. Baca juga: Bismar Nasution, “Stolen Asset Recovery...*Op. cit.*”, hal. 1-3.

¹⁷ Michèle Coninx, “Asset recovery: Freezing and Confiscation of the Proceeds of Crime-the Main Issues”, article, *Eurojust News*, Issue No. 13, June 2015, hal. 2.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ David Fredrick Albert Porajow, *Non Conviction Based (NCB) Asset Forfeiture Sebagai Alternatif Memperoleh Kembali Kekayaan Negara Yang Hilang Karena Tindak Pidana Yang Berkaitan Dengan Perekonomian Negara*, (Jakarta: Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Kekhususan Praktek Peradilan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013), hal. 6.

²⁰ Ramelan & Tim Penyusun, *Op. cit.*, hal. 37-38.

memerlukan pengadilan pidana dan keyakinan hakim atas kesalahan pelaku, sedangkan *civil forfeiture* tidak perlu demikian.²¹ Selain itu, ada sejumlah perbedaan lagi yang umumnya memberi ciri terhadap kedua model ini. Berikut dalam tabel di bawah ini ditunjukkan beberapa perbedaan tersebut.

Perbedaan Antara *Criminal Forfeiture* dan *NCB Asset Forfeiture*²²

<i>Criminal Forfeiture</i>	Perbedaan	<i>NCB Asset Forfeiture</i>
Terhadap orang (<i>in personam</i>): bagian dari peradilan pidana untuk dituduhkan terhadap seseorang.	Tindakan (<i>action</i>)	Terhadap hal (<i>in rem</i>): tindakan hukum yang diajukan oleh pemerintah terhadap aset.
Dikenakan pada saat tuntutan dalam kasus pidana.	Kapan mulai dilakukan?	Diajukan sebelum, selama, atau setelah hukuman pidana, atau bahkan dapat dilakukan sekalipun tidak ada tuntutan pidana terhadap seseorang.
Diperlukan hukuman pidana atas kesalahan pidana lebih dahulu yang “tidak bisa diragukan lagi” atau “keyakinan mendalam”.	Pembuktian tindakan melanggar hukum.	Hukuman pidana tidak diperlukan. Harus menetapkan tindakan melanggar hukum pada prinsip “keseimbangan probabilitas” standar pembuktian perdata (standar ini beragam).
Berbasis pada object atau berdasarkan nilai-nilai (pembuktian pidana).	Hubungan antara dana hasil kejahatan dan tindakan melanggar hukum.	Hanya berbasis pada objek saja (aset).
Menarik kepentingan terdakwa di dalam aset.	Perampasan (<i>forfeiture</i>).	Menarik kepentingan aset itu sendiri, dan dikenakan pada <i>innocent owners</i> (pemilik yang tidak bersalah).
Bervariasi (pidana atau perdata). Di Indonesia ada pada peradilan pidana dan perdata.	Yurisdiksi (<i>jurisdiction</i>).	Bervariasi (pidana atau perdata). Di Indonesia belum ada berdiri sendiri semurni filosofi <i>NCB Asset Forfeiture</i> .

Sumber: *The World Bank*, 2009.

Tindakan perampasan dalam *criminal forfeiture* ditujukan kepada orang atau pelakunya atau tindakan negara terhadap orang (misalnya, Negara vs. Soeharto, Negara vs. Gayus Tambunan, dan lain-lain). Tentu saja membutuhkan pengadilan pidana (*criminal trial*) dan keyakinan hakim atas alat-alat bukti yang diajukan baru kemudian dapat dilakukan perampasan aset bilamana terdakwa terbukti bersalah.

Standar pembuktian dalam *civil forfeiture* lebih rendah daripada pembuktian dalam proses *criminal forfeiture*, karena *civil forfeiture* atau *NCB Asset Forfeiture* hanya memerlukan keseimbangan probabilitas. Standar pembuktian dalam proses *criminal forfeiture* memerlukan persyaratan lebih berat dimana untuk menghukum pelaku, negara harus terlebih dahulu membuktikan kesalahan terdakwa melalui keyakinan hakim. Objek *criminal forfeiture* berbasis pada otoritas yang harus membuktikan bahwa aset yang dimaksud adalah hasil dari kejahatan.²³

Intinya dalam *civil forfeiture* bahwa tindakan hukum dilakukan oleh negara terhadap aset itu sendiri (misalnya, Negara vs. Rp. 2.000.000,-) dan tidak terhadap individunya. Tindakan perampasan dalam *civil forfeiture* terpisah dari persidangan pidana (*criminal proceeding*) dan cukup dengan adanya hubungan tercemarnya aset dari kejahatan (ada kaitan aset/dana dengan kejahatan). Hal ini memudahkan beban pembuktian bagi negara untuk dimungkinkan melakukan penyitaan jika ada

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, hal. 14.

²³ *Loc. cit.*

hubungan kuat dan bukti yang cukup untuk perampasan. Tindakan perampasan tersebut termasuk terhadap aset pihak ketiga yang tidak bersalah (*innocent owners*).²⁴

Civil forfeiture ini sangat berguna dalam pemulihan aset hasil kejahatan korupsi jika *criminal forfeiture* tidak mungkin dilakukan melalui jalur pidana karena beberapa kendala, seperti dalam berbagai contoh berikut:²⁵

1. Koruptor melarikan diri (buronan). Sehingga proses pidana tidak mungkin dilakukan;
2. Koruptor meninggal dunia sebelum dijatuhkan pidana. Karena prinsipnya adalah “kematian mengakhiri proses pidana” (*death brings an end to criminal proceedings*);
3. Koruptor memiliki kekebalan hukum terhadap penuntutan pidana (misalnya negara asal pelaku tidak memiliki perjanjian ekstradisi dengan negara tempat melarikan diri);
4. Koruptor sangat kuat dari berbagai hal bilamana dilakukan penyidikan dan penuntutan pidana karena tidak realistis atau sangat tidak mungkin dilakukan;
5. Koruptor tidak diketahui keberadaannya, sementara telah ada ditemukan aset (misalnya, aset yang ditemukan berada di tangan seorang yang tidak terlibat dalam tindak pidana, atau aset tidak bertujuan). Jika aset tersebut berasal dari kejahatan, si koruptor mungkin tidak mau mendukung proses pemulihannya karena takut akan mengarah pada penuntutan pidana. Ketidakpastian inilah membuat penuntutan pidana terhadap koruptor sangat sulit dan mustahil dilakukan;
6. Keberadaan aset tersebut ada dan dipegang oleh pihak ketiga (*innocent owners*) yang belum dituduh melakukan tindak pidana tetapi ia lalai menyadari fakta hukum bahwa aset tersebut telah tercemar dengan kejahatan. Sementara *criminal forfeiture* tidak mungkin mencapai aset yang dimiliki oleh pihak ketiga yang bonafid, oleh karena itu *civil forfeiture* dapat digunakan sebagai instrumen perampasan aset yang bonafid pula; dan
7. Ada bukti tetapi belum memadai untuk melanjutkan penuntutan pidana.

Civil forfeiture sangat efektif dan efisien, bahkan juga dapat berguna dalam situasi bilamana pelanggar telah dibebaskan dari tuntutan pidana sebagai akibat dari kurangnya alat bukti atau kegagalan memenuhi beban pembuktian. *Civil forfeiture* menggunakan standar pembuktian yang lebih rendah dari standar keyakinan hakim dalam tuntutan pidana sehingga akan lebih mempermudah upaya perampasan aset, sebab menggunakan proses perdata murni dengan standar penilaian yang dapat menghemat waktu dan biaya.²⁶

Aset tersebut dapat dikembalikan kepada kepentingan masyarakat dan negara (korban) dan ini tidak sama dengan uang pengganti maupun denda dalam tuntutan pidana. *Civil forfeiture* satu-satunya alat yang tersedia untuk memulihkan aset hasil kejahatan untuk memberikan keadilan dalam konteks *social defence justice*. Para pejabat yang korup dapat mencegah agar tidak lagi berbuat korupsi (*deterrence effect*), dan bahkan *civil forfeiture* dapat digunakan sampai pejabat tersebut meninggal atau melarikan diri. Instrumen *civil forfeiture* ini meniadakan kekebalan

²⁴ *Loc. cit.*

²⁵ Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant, Larissa Gray, *Op. cit.*, hal. 14-15.

²⁶ *Ibid*, hal. 15.

tuntutan pidana terhadap seorang pejabat yang korupsi, sebab tidak bergantung pada keyakinan hakim dalam pembuktian pidana.²⁷

Yurisdiksi peradilan di negara-negara yang menganut *common law system* maupun *civil law system* walaupun memiliki kesamaan, tapi juga memiliki perbedaan, sehingga dalam penerapan *civil forfeiture* masing-masing sistem bervariasi, seperti yang ditunjukkan pada tabel berikut.

**Persamaan dan Perbedaan Penerapan NCB Asset Forfeiture di Yurisdiksi
Common Law System dan Civil Law System**

NCB Asset Forfeiture di Yurisdiksi Common Law dan Civil Law		
Civil Law System		Common Law System
	Persamaannya	
	Tindakan terhadap aset (<i>in rem</i>).	
	Keyakinan hakim atas kesalahan pidana tidak diperlukan.	
	Membutuhkan bukti tindakan melanggar hukum.	
	Perbedaannya	
Pembuktian berdasarkan <i>beyond a reasonable doubt</i> (tanpa keraguan berdasarkan keyakinan hakim) atau keyakinan yang mendalam yakin.	Standar pembuktian yang diperlukan untuk perampasan.	Pembuktian didasarkan pada keseimbangan probabilitas atau dominasi barang bukti. Cukup dengan adanya relevansi antara harta dan kejahatan.
Pidana	Yurisdiksi peradilan	Perdata
Terbatas	Kebijakan penuntutan	Luas

Sumber: The World Bank, 2009.

Pembuktian kesalahan dalam *civil law system* memerlukan standar *beyond reasonable doubt* dan sering ditegaskan sebagai *proven guilty beyond reasonable doubt*, yang berarti seseorang dinyatakan bersalah harus didasarkan pada bukti-bukti yang sangat kuat atau tidak dapat diragukan sama sekali.²⁸ Itulah sebabnya dominasi *civil law system* memiliki kecenderungan menerapkan *criminal forfeiture* dalam merampas aset kejahatan. Oleh karena sifatnya pidana, *criminal forfeiture* mengharuskan penuntut untuk membuktikan kesalahan itu dengan standar *beyond reasonable doubt*.²⁹

Sifat pidana dalam *criminal forfeiture* versi *civil law system* mengharuskan penuntut umum untuk membuktikan kesalahan (*dolus* atau *culpa*) dengan standar *beyond reasonable doubt*, atau membuktikan terlebih dahulu adanya unsur *means rea* dari terdakwa sebelum dilakukan penyitaan aset milik terdakwa.³⁰ Sedangkan untuk *civil forfeiture* (NCB) versi *common law system* tidak mengharuskan penuntut umum untuk membuktikan unsur-unsur kesalahan dari seorang terdakwa, tetapi cukup dengan membuktikan adanya kemungkinan akibat atau dugaan bahwa aset yang

²⁷ *Ibid.*

²⁸ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b25f96c2ed41/logika-hukum-asas-praduga-tak-bersalah-reaksi-atas-paradigma-individualistik-br-oleh-romli-atmasasmita->, diakses tanggal 10 Juli 2024.

²⁹ Ario Wandatama & Detania Sukarja, "Implementasi Instrumen *Civil Forfeiture* di Indonesia Untuk Mendukung *Stolen Asset Recovery* (StAR) Initiative", Makalah dalam *Seminar Pengkajian Hukum Nasional*, 2007, hal. 4.

³⁰ David Scott Romantz, *Op. cit.*, hal. 391.

digugat memiliki hubungan kuat dengan tindak pidana.³¹ Pembuktian dalam *common law system* didasarkan pada keseimbangan probabilitas atau dominasi barang bukti, cukup dengan adanya relevansi antara harta dan kejahatan.³²

Civil forfeiture dan *criminal forfeiture* walaupun mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk merampas atau menyita dan mengambil alih aset hasil kejahatan, namun *civil forfeiture* berbeda dengan *criminal forfeiture*.³³ Perbedaan pokoknya adalah bila menggunakan *criminal forfeiture* dalam merampas aset digunakan gugatan *in personam* (gugatan terhadap orang) dan dimasukkan ke dalam tuntutan pidana serta melibatkan peran dari jaksa penuntut umum. Namun bilamana menggunakan *civil forfeiture* dalam merampas aset digunakan gugatan *in rem* (tertuju pada asetnya saja), tidak melalui tuntutan pidana tetapi berdiri sendiri dengan menggunakan instrumen hukum perdata murni.

Seperti diketahui bahwa *civil forfeiture* menggunakan gugatan terhadap aset (*in rem*), sedangkan *criminal forfeiture* menggunakan gugatan terhadap orang (*in personam*). Hal ini tentunya menimbulkan perbedaan dalam pembuktian di pengadilan. Penuntut umum dalam *criminal forfeiture* harus membuktikan terpenuhinya unsur-unsur tindak pidananya seperti kesalahan (*personal culpability*) dan/atau *mens rea* dari seorang terdakwa sebelum dapat menyita aset dari terdakwa tersebut,³⁴ sedangkan jaksa pengacara negara (penggugat) dalam *civil forfeiture* cukup dengan membuktikan adanya hubungan kuat antara aset dengan tindak pidana.³⁵

Model *criminal forfeiture* mengandung sifat hukum pidana, oleh karena bersifat pidana, maka model ini mengharuskan penuntut umum untuk membuktikan kesalahan (*dolus* dan/atau *culpa*) pelaku kejahatan dengan standar *beyond reasonable doubt*. Sebaliknya *civil forfeiture* mengandung sifat perdata murni, oleh karena karena sifatnya perdata murni, *civil forfeiture* tidak mengharuskan negara sebagai penggugat (melalui jaksa pengacara negara) untuk membuktikan unsur-unsur dan kesalahan dari orang yang melakukan tindak pidana tersebut (*personal culpability*).³⁶ Jadi dalam *civil forfeiture* tidak diperlukan penuntut umum lagi melainkan jika di Indonesia diperankan oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) untuk mengajukan gugatan.

Penuntut atau penggugat dalam *civil forfeiture* cukup membuktikan adanya *probable cause* atau adanya dugaan bahwa aset yang digugat mempunyai hubungan propabilitas dengan sebuah tindak pidana.³⁷ Penuntut/penggugat cukup membuktikan dengan standar *preponderance of evidence* (pembuktian formil) bahwa sebuah tindak pidana telah terjadi dan tindak pidana itu ada kaitannya terhadap suatu aset yang telah dihasilkan, digunakan, atau aset tersebut tercemar (*taint*) karena tindak pidana, atau aset tersebut terlibat dengan tindak pidana tersebut.³⁸

³¹ Tood Bernet, "Legal Fiction and Forfeiture: A Historical Analysis of the Civil Asset Forfeiture Reform Act", 40 *Duquesnes Law Review Fall*, 2001, hal. 94.

³² Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant, Larissa Gray, *Op. cit.*, hal. 17.

³³ *Ibid.*, hal. 389.

³⁴ Tood Bernet, *Op. cit.*, hal. 92.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ David Scott Romantz, *Op. cit.*, hal. 391.

³⁷ Tood Bernet, *Op. cit.*, hal. 94.

³⁸ Stefan D. Cassella, "Provision of the USA Patriot Act relating to Asset Forfeiture in Transnasional Cases", 10 (4) *Journal of Financial Crime*, 2003, hal. 303.

Pemilik dari aset bila menggunakan *civil forfeiture* harus membuktikan dengan standar yang sama bahwa aset yang digugat tidak merupakan hasil, digunakan, atau berkaitan dengan tindak pidana yang dituntut.³⁹ Kendatipun proses yang digunakan adalah instrumen hukum perdata, *civil forfeiture* menggunakan rejim yang sedikit berbeda di mana pemilik dari aset yang dituntut bukan merupakan para pihak yang berperkara dan hanya merupakan pemilik pihak ketiga (*nocent owners*) dalam proses persidangan.⁴⁰

Contoh *civil forfeiture* atau NCB *Asset Forfeiture* adalah *United States v. \$160.000* atau *United States v. Account Number 12345 at XYZ Bank Held* atas nama Jhones Milton.⁴¹ Intinya adalah penuntut atau penggugat adalah negara melawan aset itu sendiri dalam proses persidangan perdata. Bisa juga dalam hal sebuah negara melawan aset milik pihak ketiga (*innocent owners*). Aset (*property*) yang dilawan oleh penggugat (penuntut) atau negara tersebut telah tercemar atau ternodai (*taint*) dari suatu kejahatan.

Civil forfeiture menggunakan sistem pembuktian terbalik di mana si pemilik dari aset yang di tuntutan harus membuktikan bahwa ia tidak bersalah (*innocent owners*) atau tidak tahu kalau aset yang dituntut adalah hasil kejahatan atau digunakan berkaitan dengan sebuah tindak pidana.⁴² *Civil forfeiture* tentu sedikit berbeda dengan gugatan perdata pada umumnya yang mengharuskan penggugat membuktikan adanya sebuah Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dan kerugian yang dialaminya. Namun perlu digaris bawahi bahwa pembuktian bagi si pemilik aset dalam *civil forfeiture* hanya karena aset ada kaitannya dengan sebuah tindak pidana dengan aset yang digugat tersebut, atau dengan kata lain pemilik aset hanya perlu membuktikan bahwa aset tersebut tidak bersalah.⁴³

Bilamana si pemilik aset tidak dapat membuktikan bahwa aset tersebut tidak bersalah maka aset tersebut akan dirampas untuk negara. Sehingga si pemilik aset dalam *civil forfeiture* tidak harus membuktikan bahwa dia tidak bersalah atau tidak terlibat dalam sebuah tindak pidana.⁴⁴ Hubungan antara tindak pidana yang diduga dan keterlibatan si pemilik aset dengan tindak pidana tidak relevan dalam persidangan *civil forfeiture* dan hanya karena adanya hubungan antara si pemilik dan aset yang dituntut itulah yang menjadi fokus gugatan dalam persidangan.

Untuk mempermudah pemahaman tentang cara kerja *civil forfeiture* dapat diketahui dari ilustrasi berikut. Misalnya seorang pelaku tindak pidana menyewa sebuah mobil dari sebuah perusahaan penyewaan mobil dan melakukan perampokan pada sebuah bank. Pemerintah kemudian melakukan *civil forfeiture* terhadap mobil (aset) tersebut untuk disita atau dirampas dan diambil alih kepemilikannya untuk negara. Dalam persidangan, pemerintah cukup membuktikan adanya dugaan terhadap hubungan antara perampokan yang dilakukan dengan mobil tersebut sesuai dengan standar pembuktian perdata.⁴⁵

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Tood Bernet, *Loc. Cit.*

⁴¹ Stefan D. Cassella, "The Case for Civil Forfeiture: Why In Rem Proceedings are an Essential Tool for Recovering the Proceeds of Crime, Paper yang disampaikan pada seminar: 25th Cambridge International Symposium on Economic Crime, Tanggal 7 September 2007, hal. 2.

⁴² Tood Bernet, *Loc. Cit.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Bismar Nasution, *Anti Pencucian Uang: Teori dan Praktek*, (Bandung: Books Terrace & Libray, 2009), hal. 149.

Jika pemerintah berhasil membuktikan gugatan terhadap aset berupa mobil itu, maka pemerintah pada umumnya akan melakukan pengumuman (lelang) di media massa dalam kurun waktu tertentu. Apabila dalam kurun waktu lelang tersebut tidak ada pihak ketiga yang berkeberatan atas penyitaan dan pengambilalihan mobil tersebut, maka mobil tersebut secara otomatis dirampas untuk negara. Namun apabila si pemilik mobil berkeberatan atas penyitaan yang dilakukan oleh pemerintah, maka si pemilik mobil (dapat berupa individu maupun perusahaan atau korporasi) kemudian melakukan pembelaan sebagai pihak ketiga tidak bersalah (*innocent owners*).⁴⁶

Tahap pertama dilakukan adalah melalui pengumuman atau lelang di media massa yang kemudian ditindak lanjuti dengan perampasan atau penyitaan aset bilamana tidak ada pihak ketiga yang keberatan, ini disebut dengan perampasan/penyitaan administratif (*administrative forfeiture*) seperti yang diterapkan di Amerika Serikat. Model perampasan aset berdasarkan *administrative forfeiture* dilakukan tanpa melalui putusan pengadilan dan telah diterapkan di Amerika Serikat.⁴⁷ *Civil forfeiture* di Amerika Serikat merupakan kelanjutan dari proses *administrative forfeiture* tidak berhasil dilakukan.⁴⁸

Selanjutnya proses *civil forfeiture* dapat dilakukan untuk memperkarakan aset dalam kasus di atas diajukan di pengadilan dalam peradilan perdata dengan mengajukan gugatan oleh pemerintah (negara). Dalam persidangan *civil forfeiture*, bagi si pemilik mobil tersebut harus membuktikan bahwa dia adalah pemilik tidak bersalah (*innocent owner*) dengan menunjukkan bukti bahwa dia tidak tahu atau tidak menduga kalau mobil yang dimilikinya digunakan untuk merampok bank.

Hal penting diketahui di sini adalah bagi si pemilik mobil tidak perlu membuktikan bahwa dia tidak terlibat atau tidak mempunyai hubungan dengan tindak pidana perampokan tersebut. Apabila si pemilik mobil tersebut dapat membuktikan bahwa dia adalah *innocent owner* maka mobil tersebut akan dikembalikan kepadanya.⁴⁹ Sebaliknya bilamana si pemilik mobil itu tidak dapat membuktikan dirinya sebagai *innocent owner*, maka mobil tersebut akan dirampas oleh negara.

Dapat diketahui bahwa *civil forfeiture* menjadi alat yang sangat berguna dan efektif untuk menyita atau merampas dan mengambil alih aset dari para koruptor di Indonesia. Setidak-tidaknya ada beberapa kegunaan *civil forfeiture* untuk membantu aparat penegak hukum dalam proses pengembalian aset para koruptor.⁵⁰ Selain itu bilamana menggunakan *civil forfeiture*, ini lebih memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat Indonesia, sebagaimana tujuan hukum antara lain adalah untuk mencapai manfaat (*utility*), dan juga untuk mencapai kesejahteraan (*welfare*) yang diinginkan doktrin para ahli hukum dalam teori *social defence* dan *restorative*.

Civil forfeiture tidak berhubungan dengan sebuah tindak pidana sehingga penyitaan sehingga model ini dapat lebih cepat diajukan gugatan perdata kepada pengadilan daripada mengajukan tuntutan pidana perampasan aset melalui *criminal forfeiture*. Berbeda dengan penyitaan dalam proses pidana yang mengharuskan adanya seorang tersangka atau putusan bersalah, penyitaan *civil forfeiture* dapat

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Marwan Effendy, *Loc. cit.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, hal. 149-150.

dilakukan dengan secepat mungkin begitu pemerintah menduga adanya hubungan antara sebuah aset dengan tindak pidana.

Dalam konteks kebijakan penegakan hukum di Indonesia, kecepatan melakukan penyitaan adalah suatu hal yang esensial dalam proses *Stolen Asset Recovery* (StAR) seharusnya diadopsi dengan konsep-konsep NCB *Asset Forfeiture* ini. Seperti yang telah diungkapkan sebelumnya, bahwa seringkali para koruptor memindahkan asetnya ke luar negeri untuk mempersulit aparat penegak hukum Indonesia untuk melakukan penyitaan dan perampasan aset. Fakta di lapangan begitu ada indikasi bahwa koruptor akan diperiksa dalam keterlibatan sebuah tindak pidana, seringkali para koruptor memindahkan asetnya ke luar negeri, sehingga yang terjadi adalah hanya proses persidangan *criminal forfeiture* saja.

Civil forfeiture menggunakan standar pembuktian perdata. Hal ini tentu dapat mempermudah upaya pemulihan aset di Indonesia dengan standar pembuktian perdata yang relatif lebih ringan untuk dipenuhi daripada standar pembuktian pidana. Selain itu *civil forfeiture* juga mengadopsi sistem pembuktian terbalik sehingga meringankan beban bagi pemerintah untuk membuktikan dalam gugatan yang diajukan, karena *civil forfeiture* merupakan proses gugatan terhadap aset (*in rem*), berarti konsekuensinya adalah pemilik aset atau pihak ketiga itulah yang harus membuktikan bahwa dirinya tidak *innocent owner*.

Civil forfeiture hanya berurusan dengan aset yang diduga berasal, dipakai atau mempunyai hubungan dengan sebuah tindak pidana. Pelaku tindak pidana itu sendiri tidak relevan untuk dihadirkan dalam persidangan, apakah si koruptor itu kabur (buronan), sakit, atau sakit dibuat-buat, meninggal dunia atau bahkan adanya putusan bebas tidak menjadi soal dalam NCB *Asset Forfeiture*.⁵¹ Persidangan dapat terus berlanjut dan tidak terganggu dengan kondisi atau keadaan si koruptor.

Pentingnya desakan untuk menerapkan *civil forfeiture* di Indonesia karena melihat seringkali para koruptor melarikan diri atau kabur (buronan), sakit, atau sakit dibuat-buat, meninggal dunia atau bahkan diputu bebas dalam proses *criminal forfeiture* (proses persidangan pidana korupsi) di Indonesia. *Civil forfeiture* inilah merupakan sarana alternatif yang sangat menguntungkan upaya pengembalian aset para koruptor.

Civil forfeiture sangat berguna bagi kasus-kasus bilamana penuntutan secara pidana mendapat halangan atau tidak memungkinkan untuk dilakukan.⁵² Dalam upaya pemberantasan korupsi seringkali pemerintah menghadapi koruptor yang punya koneksi politik (*politically well-connected*) kuat, atau mungkin memiliki kekebalan hukum sehingga aparat penegak hukum menghadapi kesulitan dalam mengadilinya. *Civil forfeiture* sangat tepat dan solutif untuk ini sehingga *politically well-connected* dapat diredam dan *social cost* sebuah tuntutan pidananya pun dapat diminimalisir. Bahkan terhadap sebuah aset yang tidak diketahui pemiliknya (tidak bertuan) tetapi berkaitan erat dengan tindak pidana sekalipun akan mudah untuk dirampas oleh negara.

Penutup

Instrumen *civil forfeiture* atau NCB *Asset Forfeiture* sangat berguna melindungi hak-hak rakyat karena yang menjadi target kebijakan penanggulangan adalah asetnya bukan pemiliknya, sehingga aset tersebut kembali kepada rakyat.

⁵¹ Stefan D. Cassela, "The Case for.....*Op. cit.*, hal. 2-5.

⁵² *Ibid.*

Dengan *criminal forfeiture* selama ini tidak efisien untuk merampas aset-aset tak bertuan dan sulit, sebab ini berkaitan erat dengan pelakunya, dan wajib dihadirkan di persidangan. Tetapi bila *civil forfeiture*, negara langsung dapat merampas aset yang tidak bertuan tersebut. *Civil forfeiture* merupakan jalan keluar untuk mengatasi stagnasi perampasan aset hasil tindak pidana korupsi di Indonesia, mengingat ketentuan yang berlaku selama ini dalam hukum acara pidana terkait perampasan aset sangat bergantung pada terbukti atau tidaknya terdakwa di persidangan pidana. Ini sangat menarik dan efisien untuk dapat diterapkan dan dibuat kebijakan baru dalam penanggulangan korupsi mengingat kuantitas dan kualitas kejahatan korupsi saat ini semakin meningkat dan sistemik di Indonesia.

Referensi

- Bernet, Tood, "Legal Fiction and Forfeiture: A Historical Analysis of the Civil Asset Forfeiture Reform Act", *40 Duquesnes Law Review Fall*, 2001.
- Cassella, Stefan D., "The Case for Civil Forfeiture: Why In Rem Proceedings are an Essential Tool for Recovering the Proceeds of Crime, Paper yang disampaikan pada seminar: *25th Cambrige International Symposium on Economic Crime*, Tanggal 7 September 2007.
- _____, "Provision of the USA Patriot Act relating to Asset Forfeiture in Transnasional Cases", *10 (4) Journal of Financial Crime*, 2003.
- Coninsx, Michèle, "Asset recovery: Freezing and Confiscation of the Proceeds of Crime-the Main Issues", article, *Eurojust News*, Issue No. 13, June 2015.
- Dodik Prihatin AN, *Urgensi Non Penal Policy Sebagai Politik Kriminal Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Korupsi*, Jember: Universitas Jember-UNEJ Digital Repository, 2014.
- Greenberg, Theodore S., dkk., *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*, Washington, D.C.: The Wolrd Bank, 2009.
- Manthovani, Reda dan R. Narendra Jatna, *Rezim Anti Pencucian Uang dan Perolehan Hasil Kejahatan di Indonesia*, Jakarta: Malibu, 2012.
- Nasution, Bismar, "Stolen Asset Recovery Initiative dari Perspektif Hukum Ekonomi di Indonesia", Makalah disampaikan pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional 2007, *Pengembalian Aset (Asset Recovery) Melalui Instrumen Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative dan Perundang-Undangan Indonesia*, yang diadakan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) di Hotel Millenium Jakarta 28-29 November 2007.
- _____, *Anti Pencucian Uang: Teori dan Praktek*, Bandung: Books Terrace & Libray, 2009.
- Ramelan & Tim Penyusun, *Laporan Akhir Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perampasan Aset Tindak Pidana Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2012.
- Romantz, David Scott, "Civil Forfeiture and the Constitution: A Legislative Abrogation of Right and The Judicial Response: The Gulit of The Res", *28 Suffolk University Law Riview*, 1994.
- The European Union dan The Council of Europe, *Impact Study on Civil Forfeiture*, Belgrade: Dosije Studio, 2013.

- United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC) dan The World Bank, *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*, Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007.
- Porajow, David Fredriek Albert, *Non Conviction Based (NCB) Asset Forfeiture Sebagai Alternatif Memperoleh Kembali Kekayaan Negara Yang Hilang Karena Tindak Pidana Yang Berkaitan Dengan Perekonomian Negara*, Jakarta: Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Kekhususan Praktek Peradilan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013.
- Wandatama, Ario & Detania Sukarja, "Implementasi Instrumen *Civil Forfeiture* di Indonesia Untuk Mendukung *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative*", Makalah dalam *Seminar Pengkajian Hukum Nasional*, 2007.
- Yusuf, Muhammad, *Merampas Aset Koruptor, Solusi Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2013.
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b25f96c2ed41/logika-hukum-asas-praduga-tak-bersalah-reaksi-atas-paradigma-individualistik-br-oleh-romli-atmasasmita->, diakses tanggal 10 Juli 2024.