

**KRIMINALISASI PERBUATAN PENGAYAAN DIRI PEJABAT PUBLIK SECARA  
TIDAK WAJAR (ILLCIT ENRICHMENT) DALAM KONVENSI PBB ANTI  
KORUPSI 2003 (UNCAC) DAN IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA  
(CRIMINALISATION OF THE UNEXPLAINED WEALTH BY PUBLIC  
OFFICIALS (ILLCIT ENRICHMENT) IN THE UNITED NATIONS  
CONVENTION AGAINST CORRUPTION 2003 (UNCAC) AND ITS  
IMPLEMENTATION IN INDONESIA)**

Radita Ajie

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan  
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia  
Jl.HR.Rasuna Said Kav 6-7, Jakarta Selatan Indonesia  
e-mail: raditaji@yahoo.com

(Naskah diterima 19/06/2015, direvisi 10/09/2015, disetujui 22/09/2015)

**Abstrak**

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa anti Korupsi *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC 2003. Pasal 20 UNCAC mengatur tentang perolehan harta kekayaan pejabat publik yang tidak wajar (*Illicit Enrichment*) yang membolehkan dilakukannya perampasan aset apabila pejabat negara tidak dapat menjelaskan penyebab kenaikan asetnya tersebut terkait dengan penghasilannya yang sah. Pengaturan mengenai perampasan aset, khususnya terhadap pejabat publik menjadi sangat penting karena adanya hubungan sangat erat antara birokrasi dengan korupsi. Apabila birokrasi melakukan korupsi maka efek dan akibat yang terjadi akan sangat merugikan, karena pejabat publik mempunyai akses yang sangat luas terhadap kebijakan pemerintah. PBB melalui konvensi ini memberikan mandat kepada setiap negara peratifikasi untuk menerapkan ketentuan 'pembuktian terbalik'. (pembalikan beban pembuktian). Apabila pejabat yang bersangkutan tidak dapat menyanggah atau membuktikan asal usul harta tersebut secara masuk akal serta memuaskan maka pengadilan memutuskan menghukum pejabat tersebut dengan hukuman perampasan asetnya tanpa pemidanaan (*Non Conviction Base*) melalui mekanisme pembalikan beban pembuktian. Secara khusus, konsep *Illicit Enrichment* belum diterapkan di Indonesia, namun Konsep Pembalikan Beban Pembuktian dan Perampasan aset hasil tindak pidana korupsi dalam peraturan perundang-undangan sudah diterapkan dalam berbagai undang-undang.

**Kata Kunci:** harta kekayaan pejabat publik, perampasan aset, tindak pidana korupsi, pembuktian terbalik

**Abstract**

*Indonesia has ratified the United Nations Convention against Corruption (UNCAC) through Law No. 7 of 2006 on the Ratification of UNCAC 2003. Article 20 of UNCAC set the unexplained wealth by public officials (Illicit Enrichment) that allows the confiscation of assets if the state officials cannot explain the cause of the increase in their assets with their income. Regulation on the confiscation of assets, especially against public officials is vital because of the very close relationship among bureaucracy and corruption. The effects and consequences that occur from bureaucratic corruption will be very damaging, because public officials have a very broad access to government policy. Through this convention, the United Nations gives a mandate to any state ratifying UNCAC to allow the implementation of Reversal of burden of proof. If the official concerned cannot provide the legitimate origin of his wealth, the court is capable to punish the official with confiscation of assets without any conviction (Non-Conviction Based) through the mechanism of the reversal of the burden of proof. This Illicit Enrichment concept has not been completely applied in Indonesian legal system, but the concept of Reversal of the Burden of Proof and Confiscation of assets proceeds of corruption has been applied for various laws*

**Keywords:** *asset of public officials, confiscation of assets, corruption, reversal of burden of proof*

**A. Pendahuluan**

Merupakan hak dan impian setiap orang untuk memiliki kehidupan yang sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik, sebagaimana juga dijamin dalam Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>1</sup>. Untuk mewujudkan impian tersebut haruslah dilakukan melalui bekerja dengan cara-cara yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan-perundang undangan.

1 Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Negara juga menjamin hak setiap orang untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja<sup>2</sup>. Melalui pekerjaan yang dilakukannya tersebut serta imbalannya (gaji/pendapatan) maka kekayaan seseorang dapat diukur dan ditentukan.

Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai alat kelengkapan negara telah memiliki peraturan perundang-undangan mengenai disiplin dan gaji seorang ASN sehingga sesungguhnya harta kekayaan seorang ASN dapat diukur, namun tidak ada larangan bagi seorang ASN untuk memiliki kekayaan melimpah, selama didapatkan dengan cara-cara yang tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan

Kemajuan peradaban manusia di berbagai bidang kehidupan tidak hanya memberi dampak yang positif terhadap perbaikan kualitas hidup, tetapi juga mengakibatkan dampak negatif dengan berkembangnya berbagai bentuk kejahatan, khususnya kejahatan yang bertujuan untuk mendapat keuntungan ekonomis atau lebih dikenal sebagai tindak pidana dengan motif ekonomi.

Tindak pidana dengan motif ekonomi yang awalnya bersifat konvensional seperti pencurian, penipuan dan penggelapan kini berkembang menjadi semakin kompleks karena melibatkan pelaku yang terpelajar (*white collar-crime*) dan seringkali bersifat transnasional atau lintas negara. Jenis kejahatan ini selain menghasilkan banyak harta kekayaan sekaligus juga melibatkan banyak dana untuk membiayai peralatan-peralatan, sarana dan prasarana yang mendukung pelaksanaan tindak pidana tersebut. Dengan kompleksitas seperti ini maka penanganan tindak pidana menjadi semakin rumit dan sulit untuk ditangani oleh penegak hukum.

Ada berbagai macam versi persepsi manusia terhadap korupsi dan masing-masing memiliki varian tekanan yang berbeda-beda satu sama lain. Akan tetapi, secara sederhana korupsi pada umumnya didefinisikan sebagai penyalahgunaan kewenangan untuk keuntungan pribadi (*corruption is operationally defined as the misuse of entrusted power for private gain*). Definisi ini masih terlalu umum, sehingga membutuhkan penjelasan lebih lanjut.

Robert Klitgaard, Guru Besar Pembangunan dan Keamanan Internasional pada The RAND Graduate School, Santa Monica, California, Amerika Serikat, pernah memperkenalkan "Rumus Klitgaard" (*Klitgaard's Formula*) untuk menyederhanakan kompleksitas korupsi

dengan  $C = M + D - A$  (dibaca: *Corruption equals Monopoly plus Discretion minus Accountability* atau Korupsi sama dengan Monopoli ditambah Kewenangan dikurangi Pertanggungjawaban).<sup>3</sup> Ilustrasi sederhananya adalah setiap aktivitas yang dikendalikan oleh pihak tertentu yang mendominasi pihak lain dan memiliki kewenangan untuk memutuskan sesuatu serta lemah pertanggungjawabannya, niscaya korupsi akan terjadi dengan mudahnya. Hal ini karena, sebagaimana telah disinggung di atas, korupsi merupakan kejahatan kalkulatif dan bukan kejahatan karena hasrat semata (*corruption is a crime of calculation, not passion*).<sup>4</sup> Artinya, jika korupsi menggejala sementara kemungkinan untuk tertangkap kecil atau kalau tertangkap pun hukuman ringan, maka orang akan terinspirasi dan terangsang untuk melakukan korupsi.

Oleh karena itu, dalam pandangan Klitgaard, pemberantasan korupsi harus dimulai dari titik awal berupa membangun sebuah sistem yang mereduksi monopoli kekuasaan, kewenangan penyelenggara negara harus jelas, transparansi harus dilakukan, dan probabilitas tertangkapnya pelaku korupsi harus diperbesar serta hukuman terhadapnya harus diperberat.

Salah satu contoh yang dapat dilihat adalah dalam penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia. Dalam praktiknya, aparat penegak hukum yang menangani tindak pidana korupsi seringkali berhadapan dengan pejabat negara atau pejabat pemerintah yang mempunyai kekuasaan politik yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi proses penegakan hukum. Bahkan, berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, aparat penegak hukum masih harus meminta persetujuan presiden untuk melaksanakan suatu tindakan hukum terhadap pejabat tertentu yang diduga melakukan tindak pidana korupsi. Hal semacam ini tentunya mempersulit penanganan kasus korupsi tersebut. Kesulitan akan bertambah apabila pelaku tindak pidana menginvestasikan hasil tindak pidana dalam suatu kegiatan usaha yang sah dan selanjutnya dipindah-tangankan kepada pihak ketiga yang mempunyai atau tidak mempunyai hubungan dengan pelaku dengan menggunakan instrumen investasi yang beragam di dalam atau di luar negeri.

Kasus mafia perpajakan, salah satu pelaku Gayus Tambunan, pada tahun 2010 dapat dijadikan contoh. Seorang pejabat pegawai negeri golongan III/a Direktorat Jenderal Pajak, Kementerian Keuangan yang diketahui memiliki kekayaan lebih dari 100 milyar rupiah telah membuka mata kita bagaimana korupsi

2 Pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3 Robert Klitgaard, "International Cooperation Against Corruption", *Finance & Development*, March 1998, hlm. 4.

4 *Ibid.*

**Tabel 1**  
**Perbedaan Perampasan Kejahatan dan Perampasan NCB**

Perampasan Aset Kejahatan		Perampasan NCB
Terhadap orangnya ( <i>in personam</i> ) bagian dari tuntutan pidana terhadap seseorang.	Tindakan	Terhadap barangnya ( <i>in rem</i> ).
Dikenakan sebagai bagian dari hukuman dalam kasus pidana.	Bilakah terjadinya	Diajukan sebelum, selama atau setelah hukuman pidana, atau bahkan tanpa adanya tuntutan pidana terhadap seseorang
Perlu adanya hukuman pidana. Wajib menetapkan kegiatan kejahatan "tanpa keraguan yang layak" atau dengan "keyakinan yang sungguh-sungguh".	Membuatkan perbuatan yang melawan hukum	Hukuman pidana tidak diperlukan. Wajib menetapkan perbuatan yang melawan hukum menurut standar bukti "Keseimbangan probabilitas".
Berbasiskan objek atau nilai	Keterkaitan hasil dan perbuatan melawan hukum	Berbasiskan objek
Menyita kepentingan pihak terdakwa dalam harta benda	Perampasan	Menyita objek tersebut sendiri dalam hal pemilik yang tidak bersalah.
Berbeda (Pidana atau perdata)	Yurisdiksi	Berbeda (Pidana atau Perdata)

### B.2. Konsep Pembalikan Beban Pembuktian (PBP)

Dalam praktik penanganan perkara pidana, hukum pembuktian memegang peranan yang sangat strategis. Secara yuridis formal, pembuktian dilakukan melalui proses peradilan

untuk menentukan apakah seseorang dapat dijatuhi pidana (*veroordeeling*), atau terdakwa dibebaskan dari dakwaan (*vrijspraak*) atau dilepaskan dari segala tuntutan hukum (*onslag van allerechtsvervolging*).

Menurut Van Bemmelen "membuktikan" adalah memberi kepastian yang layak menurut akal.<sup>12</sup> Senada dengan hal tersebut, Martiman Prodjohamidjojo<sup>13</sup> mengatakan bahwa membuktikan mengandung maksud dan usaha untuk menyatakan kebenaran atas suatu peristiwa, sehingga dapat diterima akal terhadap kebenaran peristiwa tersebut.

Hukum pembuktian dalam proses perkara pidana mengatur<sup>14</sup>:

1. Bagaimana caranya atau dengan menggunakan alat bukti apa agar dapat dibuktikan sesuatu perbuatan;
2. Mengenai persoalan kekuatan apa saja yang harus diberikan kepada masing-masing alat bukti; dan
3. Mengenai persoalan tentang siapa yang harus mengajukan tentang perbuatan yang dilakukan.

Istilah Sistem Pembuktian Terbalik telah dikenal masyarakat sebagai bahasa yang dengan mudah dikenal sebagai salah satu solusi pemberantasan korupsi namun menurut Sutan Remy Sjahdeini dan Andi Hamzah penggunaan istilah asas pembuktian terbalik adalah tidak tepat apabila dilakukan pendekatan gramatikal, dari sisi bahasa dikenal sebagai *Omkering Van Bewijslast* atau *Reversal Burden of Proof* yang bila secara bebas di terjemahkan menjadi Pembalikan Beban Pembuktian (PBP)<sup>15</sup>.

Berkaitan dengan munculnya asas PBP, Romli Atmamasmita menyatakan antara lain bahwa alasan-alasan munculnya asas tersebut berasal hasil penelitian dari negara-negara maju dan dipandang tidak bertentangan, baik dengan perlindungan hak asasi Tersangka/ Terdakwa maupun konstitusi; namun diyakini sangat efektif dalam membuka secara luas akses pembuktian asal-usul harta kekayaan yang diduga diperoleh dengan melakukan tindak pidana antara lain korupsi.<sup>16</sup> Hal ini sejalan dengan sifat asas hukum, yang bersifat dinamis sesuai dengan cita-cita hukum ("*recht idee*") dalam suatu masyarakat (termasuk masyarakat internasional) dan negara tertentu (termasuk beberapa negara), maka asas PBP dalam perkara pidana, telah sejak lama menjadi perdebatan antara yang setuju dan yang tidak setuju;

12 J.M.van Bemmelen, Hukum Pidana I. Hukum Pidana Material Bagian Umum. Diterjemahkan oleh Hasnan, Binacipta, Bandung 1987 hlm. 98.

13 Martiman Prodjohamidjojo, Komentar Atas KUHAP, Pradya Paramita, Jakarta 1990 hlm. 11.

14 Ramelan, Hukum Acara Pidana. Teori dan Implementasi. Sumber Ilmu Jaya, Jakarta 2006.

15 Sutan Remy Sjahdeini, Seluk Beluk Tindak Pidana Pencucian Uang dan Pembiayaan Terorisme, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2004, hlm. 218.

16 Romli Atmamasmita, "Pembuktian Terbalik dalam Kasus Korupsi", lihat <http://legalitas.org/?q=content/pembuktian-terbalik-dalam-kasus-korupsi>.

terutama terhadap pembuktian atas "kesalahan" seorang Tersangka/Terdakwa. Terkait dengan konteks ini, asas universal yang terdapat dalam perkara pidana adalah asas praduga tak bersalah atau *presumption of innocence*.<sup>17</sup>

Mengapa diperlukan penerapan *illicit enrichment* melalui *non conviction based asset forfeiture*?

1. Pada saat ini upaya mengambil aset hasil tindak pidana, umumnya hanya dapat dilaksanakan jika pelaku kejahatan oleh pengadilan telah dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana.
2. Sistem dan mekanisme ini sering kali sulit diterapkan misalnya karena tersangka/terdakwa meninggal dunia, melarikan diri, sakit permanen, atau tidak diketahui keberadaannya; atau terdakwa diputus lepas dari segala tuntutan; atau perkara pidananya belum/tidak dapat disidangkan tanpa alasan yang jelas.
3. Kriminalisasi *Illicit Enrichment* dan Penerapan Perampasan NCB mendukung dan menguatkan pendekatan *Follow the Money* yang seringkali tidak dapat disidangkan karena informasi dianggap mentah, kesulitan mendapatkan bukti.

### B.3. Implementasi Prinsip Konsep *Illicit Enrichment* dalam Hukum Indonesia

Melihat bahwa fenomena pegawai negeri yang memiliki kekayaan diluar batas kewajaran penghasilan yang dimilikinya banyak terjadi di Indonesia maka wajar rasanya jika proses kriminalisasi atas konsep *Illicit Enrichment* sebagaimana yang diamanatkan UNCAC ini segera diundangkan. Hal ini harus segera dilakukan dalam rangka menyelamatkan kepentingan sekitar 238 juta penduduk Indonesia dari dahsyatnya kehancuran dampak korupsi. Mengapa? Karena dibalik ruwetnya benang korupsi di Indonesia ternyata ada dua simpul yang terlihat nyata yaitu pegawai negeri atau penyelenggara negara dan pengusaha. Pegawai negeri atau penyelenggara negara mewakili kalangan pemilik kewenangan (*authority*) dan pengusaha mewakili kalangan yang memiliki uang (*money*) padahal kita sadari bersama bahwa prinsip dasar korupsi adalah adanya pertukaran atau jual beli antara kewenangan dan uang.

Secara khusus konsep *Illicit Enrichment* belum diterapkan di Indonesia, namun Konsep Pembalikan Beban Pembuktian dan Perampasan aset hasil tindak pidana korupsi dalam peraturan perundang-undangan sudah diterapkan terdapat dalam:

1. Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001:
  - a) Penyidik atau Hakim dapat memerintahkan agar terdakwa memberikan keterangan tentang harta bendanya, termasuk milik isteri/suami dan anaknya termasuk badan hukum yang diduga ada hubungan dengan perkara itu (Pasal 37 ayat (3));
  - b) Dalam hal terdakwa tidak dapat membuktikan tentang kekayaan yang tidak seimbang dengan penghasilannya atau sumber penambahan kekayaannya, maka keterangan tersebut dapat digunakan untuk memperkuat alat bukti yang sudah ada bahwa terdakwa telah melakukan tindak pidana korupsi (Pasal 37 (4));
  - c) Apabila terdakwa dibebaskan atau dinyatakan lepas dari segala tuntutan hukum dari perkara pokok, maka tuntutan perampasan harta benda harus ditolak oleh hakim.(Pasal 37B).
  - d) Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat, satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terbukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas hasil penyidikan kepada Jaksa Pengacara negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan (Pasal 32).
  - e) Apabila tersangka dan terdakwa meninggal di dalam proses peradilan pidana, dapat dilakukan gugatan perdata terhadap ahli waris terdakwa. (Pasal 33 dan 34).

2. Pasal 35 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang menyatakan : "*dalam sidang pengadilan terdakwa wajib membuktikan bahwa harta kekayaannya bukan berasal dari tindak pidana.*"

Dalam Undang-Undang tersebut jelas terlihat bahwa pembuktian terbalik oleh terdakwa dilakukan dalam proses perkara pidana dan dikaitkan dengan proses pidana itu sendiri. Pada saat ini upaya mengambil aset hasil tindak pidana, hanya dapat dilaksanakan jika pelaku kejahatan oleh pengadilan telah dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana. Sistem dan mekanisme ini sering kali sulit diterapkan

<sup>17</sup> Asas tersebut telah diakui baik di dalam konvensi internasional tentang hak-hak sipil dan hak politik (International Convenan on Civil and Polotical Rights/ICCPR), yang juga telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005.

### Daftar Pustaka

- J.M.van Bemmelen, Hukum Pidana I.Hukum Pidana Material Bagian Umum. Diterjemahkan oleh Hasnan, Binacipta, Bandung 1987 hlm 98.
- Martiman Prodjohamidjojo, Komentor Atas KUHAP, Pradya Paramita, Jakarta 1990 hlm 11.
- Robert Klitgaard, "International Cooperation Against Corruption", *Finance & Development*, March 1998, hlm 4.
- Romli atmasasmita, sekitar Masalah Korupsi: Aspek Nasional dan Aspek Internasional, Bandung, Mandar Maju, 2004
- Ramelan, Hukum Acara Pidana. Teori dan Implementasi. Sumber Ilmu Jaya, Jakarta 2006
- Sutan Remy Sjahdeini, Seluk Beluk Tindak Pidana Pencucian Uang dan Pembiayaan Terorisme, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2004, hlm. 218.

### Makalah

- Kimberly Prost, "International cooperation under the United Nations Convention against Corruption", paper presented at the 4<sup>th</sup> Master Training Seminar of the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, Kuala Lumpur, Malaysia, 28-30 March 2006, dalam *Denying Dafe Haven to the Corrupt and the Proceeds of Corruption*, (Manila: ADB, 2006), hlm. 6.

Robert Klitgaard, "Three Levels of Fighting Corruption", Paper Presented at the Carter Center Conference Transparency for Growth in the Americas, May 3, 1999.

Suhariyono AR Makalah RUU Perampasan Aset disampaikan dalam Forum Group Discussion Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset Tindak Pidana di Hotel Harris Sentul 18 Juni 2015

### Jurnal

Stolen Asset Recovery, Good Practice Guide Untuk Perampasan Aset Tanpa Pemidanaan (Non Conviction Based) Theodore S Greenberg, The world Bank 2009

World Bank, Combating Corruption in Indonesia, Enhancing Accountability for Development, East Asia Poverty Reduction and Economic Management Unit, October 20, 2003, hlm. xiii.

### Sumber Elektronik

- Romli Atmassasmita, "Pembuktian Terbalik dalam Kasus Korupsi", lihat <http://legalitas.org/?q=content/pembuktian-terbalik-dalam-kasus-korupsi>
- <http://www.kpk.go.id/id/layanan-publik/lhkpn/mengenai-lhkpn>
- [www.usdoj.gov/jmd/afp/07federalforfeiture/index.htm](http://www.usdoj.gov/jmd/afp/07federalforfeiture/index.htm)

