

## **Skandal Pejabat Kemenkeu: Menyoal Sistem Pengendalian Internal, LHKPN, dan Komitmen Pengundangan *Illicit Enrichment***

Penganiayaan yang dilakukan anak pejabat Kemenkeu berbuntut panjang. Kepemilikan harta tidak wajar dan kepatuhan pembayaran pajak mengemuka pasca diketahui bahwa anak pejabat Kemenkeu tersebut gemar memamerkan gaya hidup mewah. Bahkan, mencuat temuan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) pada 2012 lalu mengenai transaksi tidak wajar dan dugaan penggunaan perantara atau *nominee* oleh ayah dari pelaku penganiayaan yang tak lain merupakan Kepala Bagian Umum Kanwil Direktorat Jenderal Pajak (DJP) Jakarta Selatan II, Rafael Alun Trisambodo (RAT). Jika temuan PPATK benar, bukan tidak mungkin RAT dapat dijerat oleh aparat penegak hukum.

Ditelisik dari Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) yang dilaporkan pada 31 Desember 2021, kekayaan RAT mencapai Rp 56,1 miliar. Nyaris setara dengan harta yang dilaporkan Menteri Keuangan, Sri Mulyani. Kepemilikan kekayaan tersebut dipertanyakan kewajarannya, menyusul beredar kisaran besaran gaji dan tunjangan yang dapat diterima RAT setiap bulannya. Bahkan, selang waktu berjalan, harta RAT yang sebenarnya diduga jauh melebihi harta dalam LHKPN terakhir.

Bak kebakaran jenggot, Kemenkeu melakukan pemeriksaan atas kewajaran harta kekayaan RAT. Kemenkeu sendiri menyangkal bahwa pemeriksaan atas kewajaran harta RAT baru dilakukan pasca adanya skandal. Namun, muncul kesan di tengah publik bahwa tak ada deteksi dini atas kewajaran harta RAT di Kemenkeu. Sri Mulyani baru mencopot RAT dari tugas dan jabatannya pasca skandal yang menyeret namanya demi kelancaran pemeriksaan, sebagaimana diatur dalam pasal 31 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 94 tahun 2021 (PP 94/21) tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS). Jika sudah lama dilakukan pemeriksaan, mengapa RAT baru dicopot dari jabatannya? Lalu, apa temuan dari pengawas internal Kemenkeu sebelumnya?

ICW meyakini bahwa fenomena serupa, yaitu pejabat berharta tidak wajar atau tidak jujur dalam melaporkan LHKPN, telah marak terjadi. Tidak hanya menyangkut nama RAT ataupun pejabat lain di lingkungan Dirjen Pajak Kemenkeu. Oleh karena itu, kasus ini tidak cukup ditindaklanjuti dengan penindakan yang kasuistik dan jangka pendek. Evaluasi dan pembenahan pengendalian internal institusi negara, pemanfaatan LHKPN sebagai instrumen pencegahan korupsi, serta kembali menimbang urgensi pengundangan *illicit enrichment* (peningkatan kekayaan secara tidak sah) perlu dilakukan.

### ***Kegagalan Sistem Pencegahan dan Pengawasan Internal***

Langkah Kemenkeu melakukan pencopotan jabatan RAT terkesan tegas dan progresif. Namun, langkah Kemenkeu merespon dan menindaklanjuti dugaan pelanggaran integritas pejabatnya tersebut juga mengindikasikan lemahnya mekanisme pencegahan dan pendeteksian dini (*early warning*) atas pelanggaran integritas pegawainya. Padahal, dalam konteks mewujudkan tata kelola kelembagaan yang bersih dari KKN dan secara konkret mewujudkan agenda reformasi birokrasi, khususnya terkait dengan Sumber Daya Manusia (SDM), mekanisme tersebut merupakan satu hal yang penting.

Kemenkeu telah menempatkan reformasi SDM sebagai satu dari tiga pilar reformasi birokrasi. Elemen mendasar dari reformasi SDM berkaitan dengan disiplin dan integritas. Kemenkeu seharusnya mempunyai perhatian tinggi mengenai hal ini. Kepemilikan harta tidak wajar bukan kali pertama menyeret pejabat Kemenkeu. Lebih dari satu dekade lalu, publik dikejutkan kekayaan pegawai pajak

golongan III A Gayus Tambunan yang terseret kasus mafia pajak. Kepolisian mengungkap bahwa pihaknya menyita dana gelap Gayus di luar aset tanah dan mobil yang mencapai Rp 100 miliar.

Selain Gayus, adapula skandal yang melibatkan Direktur Pemeriksaan dan Penagihan Ditjen Pajak Angin Prayitno. Harta Angin yang disita Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam kasus suap dan pencucian uang mencapai Rp 57 miliar. Padahal, dalam LHKPN yang terakhir dilaporkannya pada 28 Februari 2020, harta Angin hanya tercatat Rp 18,62 miliar. Dari dua kasus tersebut, Kemenkeu seharusnya melakukan:

1. Pemetaan kerentanan terjadinya KKN di Kemenkeu. Direktorat yang dikenal sebagai “lahan basah”, seperti DJP dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, perlu mendapat perhatian khusus.
2. Analisis reguler dan berkelanjutan atas LHKPN dan Laporan Harta Kekayaan (LHK) pegawai Kemenkeu yang sudah disampaikan, misalnya dilakukan oleh Inspektorat Jenderal. LHKPN tidak hanya penting dilaporkan, tetapi juga dijadikan sebagai instrumen pencegahan dan pendeteksian pelanggaran integritas.
3. Bekerja sama dengan instansi terkait, seperti PPATK untuk mendeteksi transaksi mencurigakan pegawai Kemenkeu dan KPK apabila analisis internal Kemenkeu atas LHKPN menemukan adanya dugaan perolehan harta tidak wajar dari sumber yang tidak sah.

Dengan kata lain, sistem pencegahan dan pengawasan internal tidak cukup dengan menyusun regulasi, membentuk unit pengendali internal, mewajibkan lapor LHKPN/ LHK, dan membuka saluran pengaduan penting dipastikan berjalan. Lembaga negara juga harus proaktif, salah satunya dengan serius menganalisis LHKPN dan transaksi tak wajar serta memastikan pengawasan internal berjalan efektif. Tidak adanya langkah korektif dan penindakan, atau setidaknya klarifikasi terhadap RAT atas kepemilikan harta tak wajar dan transaksi mencurigakan, menunjukkan bahwa pemeriksaan yang dilakukan Kemenkeu selama ini lambat dan belum efektif.

Apabila dinilai tidak memungkinkan untuk dilakukan pemeriksaan terhadap seluruh pegawainya, Kemenkeu dan kementerian/lembaga lainnya, penting menetapkan prioritas pemeriksaan. Langkah sederhana yang dapat dilakukan yaitu menginventarisir pejabat tertentu yang perlu dijadikan prioritas pengawasan. Sejumlah indikator dapat dikembangkan, diantaranya:

1. Kepemilikan harta di atas nominal tertentu, misalnya Rp 5 miliar atau Rp 10 miliar dan disertai adanya kenaikan signifikan setiap tahunnya;
2. Kepemilikan harta dengan peningkatan signifikan atau tidak wajar jika dibandingkan dengan gaji dan tunjangan yang diperoleh;
3. Pejabat eselon I, II, dan III; serta pejabat lain sesuai Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/03/M.PAN/01/2005 yakni semua kepala kantor di lingkungan Departemen Keuangan; pemeriksa bea dan cukai; pemeriksa pajak; auditor; pejabat yang mengeluarkan perizinan; pejabat/kepala unit pelayanan masyarakat; dan pejabat pembuat regulasi;
4. Pejabat dengan tugas dan wewenang strategis atau rentan terlibat KKN, misalnya pemeriksa pajak, pemeriksa bea dan cukai, dan pejabat yang mengeluarkan perizinan;
5. Pejabat yang pernah terbukti melanggar kode etik;

6. Pejabat yang berdasarkan aduan internal/ publik melakukan dugaan pelanggaran;

Lalu, sejauh mana pemeriksaan LHKPN dapat mencegah korupsi?

### **Kedudukan LHKPN dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Mencermati LHKPN RAT, ada sejumlah hal penting yang mesti dicermati. Pertama, kepatuhan dalam melaporkan harta kekayaan. Merujuk pada Pasal 5 angka 3 UU Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN *juncto* Pasal 7 ayat (1) huruf a UU No. 19 Tahun 2019 tentang KPK *juncto* Pasal 4 Peraturan KPK No. 2 Tahun 2020 (Peraturan KPK 2/20) menyebutkan bahwa penyelenggara negara wajib melaporkan harta kekayaan dalam tiga termin waktu, yakni, pengangkatan, berakhirnya masa jabatan, pengangkatan kembali, dan masih menjabat dalam kurun waktu satu tahun sekali. Berkaca pada isu ini, berdasarkan laman KPK, pejabat Kemenkeu ini terbilang patuh melaporkannya, mulai dari 2017 sampai tahun 2021. Hal ini mengartikan secara formil, khususnya termin waktu, RAT dikategorikan patuh.

Hanya saja, penilaian berbasis ketepatan waktu tidak cukup menggambarkan integritas seorang pejabat publik. Analisa terhadap hal itu juga harus mencakup aspek kewajaran harta kekayaan yang dilaporkan. Secara sederhana, apakah dalam kurun waktu tertentu terdapat peningkatan jumlah harta kekayaan yang berbanding terbalik dengan penghasilannya? Jika seperti itu, maka sebagaimana diulas sebelumnya, idealnya dibutuhkan pendalaman lebih lanjut, baik oleh instansi negara terkait atau KPK selaku lembaga yang mengurus LHKPN. Sayangnya, dua bentuk tindakan itu tidak efektif dilakukan hingga kemudian isu ini mencuat terlebih dahulu ke tengah masyarakat. Padahal secara kasat mata, kenaikan harta kekayaan Rafael sebesar Rp 35 miliar lebih selama sepuluh tahun terakhir patut dicurigai dan didalami lebih lanjut.

Permasalahan pun timbul dengan mencermati regulasi yang eksis saat ini. Bagaimana tidak, alih-alih dikriminalisasi menjadi perbuatan pidana, sanksi terhadap penyelenggara negara yang abai dalam melaporkan LHKPN masih terbatas pada ranah administrasi. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) UU Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Hal itu kembali dikuatkan dalam Peraturan KPK 2/20, namun pembedanya, aturan ini menambahkan kewenangan KPK untuk merekomendasikan kepada pimpinan instansi terkait untuk menjatuhkan sanksi administratif. Pertanyaan muncul, bagaimana selama ini transparansi kepada masyarakat berkaitan dengan penjatuhan sanksi administratif para penyelenggara negara yang tak patuh melaporkan LHKPN?

Bentuk aturan yang lebih teknis, khususnya kewajiban bagi PNS untuk melaporkan LHKPN juga diatur. Hal tersebut ada di dalam Pasal 4 huruf e PP 94/21. Regulasi ini lebih rinci menjabarkan bentuk-bentuk sanksi administratif bagi PNS yang melanggar, diantaranya, hukuman disiplin sedang berupa pemotongan tunjangan kinerja bagi pejabat administrator dan pejabat fungsional (Pasal 10 ayat (2) PP 94/21). Sedangkan hukuman disiplin berat, mulai dari penurunan, pembebasan dari jabatan, hingga pemberhentian yang ditujukan kepada pimpinan tinggi atau pejabat lainnya (Pasal 11 ayat (2) huruf c PP 94/21).

Urgensi untuk mendesak setiap penyelenggara negara mematuhi aturan mengenai LHKPN menjadi hal wajar. Sebab, ada sejumlah fungsi penting yang melekat di sana. Pertama, pemenuhan prinsip *good governance*, terutama menyangkut akuntabilitas dan transparansi pejabat publik. Kedua, dokumen pendukung langkah penindakan aparat penegak hukum. Misalnya, guna mendeteksi aset yang akan dieksekusi pasca putusan berkekuatan hukum tetap, menelisik potensi penerimaan hasil gratifikasi

terlarang, dan penelusuran jika ditemukan adanya tindak pidana pencucian uang. Ketiga, tolak ukur nilai integritas pejabat publik yang dapat dicermati oleh masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, ditemukan sejumlah kekosongan hukum yang penting untuk diperbarui guna mengatasi problematika LHKPN. Sebab, jika tidak, pelaporan harta kekayaan hanya sekedar dijadikan dokumen administrasi. Padahal, berbagai keganjilan kerap ditemukan, baik oleh masyarakat maupun pemangku kepentingan lainnya.

### **Mengoptimalisasi Penggunaan UU TPPU**

Sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya, ketidakwajaran harta kekayaan RAT dalam LHKPN-nya, patut diduga karena ada harta kekayaan yang diperoleh secara tidak sah atau bahkan terkait dengan tindak pidana. Apalagi, PPATK diketahui pernah menemukan transaksi mencurigakan dalam rekening RAT pada tahun 2012, dan temuan tersebut telah dilaporkan kepada KPK, Kejaksaan Agung, dan Itjen Kemenkeu. Namun, tidak ada tindak lanjut yang konkret yang dilakukan atas laporan PPATK tersebut.

Hal ini tentu sangat disayangkan, padahal PPATK sebagai unit intelijen keuangan (*Financial Intelligence Unit-FIU*), seharusnya menjadi mitra strategis bagi para penegak hukum dalam upaya maksimalisasi perampasan aset yang diduga berasal dari tindak pidana. Lambatnya tindak lanjut atas laporan analisis PPATK ini, sebenarnya dapat dijumpai dengan kewenangan PPATK untuk melakukan analisis proaktif dan pengajuan penghentian sementara sebagian atau seluruh transaksi.

Analisis proaktif sebagaimana diatur dalam Pasal 64 ayat (1) UU 8/ 2010, sebenarnya telah dilakukan oleh PPATK, begitu pula penyerahan hasil analisis kepada penyidik terkait jika ditemukan dugaan tindak pidana pencucian uang atau tindak pidana lain. Namun, PPATK sebenarnya dapat secara mandiri meminta penyedia jasa keuangan untuk menghentikan sementara sebagian atau seluruh transaksi yang teridentifikasi sebagai transaksi mencurigakan. Kewenangan ini diatur dalam Pasal 65 ayat (1) UU 8/ 2010.

Lebih lanjut lagi, jika penyidik bertindak cepat atas laporan analisis PPATK tersebut, maka penyidik dapat mengajukan permohonan penyitaan, bahkan perampasan aset tanpa pemidanaan, kepada pengadilan negeri, sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat (2) UU 8/2010. Mekanisme ini telah diujikan penerapannya dan menjadi preseden baik dalam sejumlah kasus. Berikut adalah contoh baik perampasan aset tanpa pemidanaan yang dimohonkan penyidik kepada pengadilan negeri dan dikabulkan:

1. Kasus penipuan atau pemalsuan data oleh salah satu nasabah, Nindy Helsa, di Pengadilan Negeri Bogor;
2. Kasus pembajakan email lintas negara yang dilakukan oleh Foshan Zebro, Ltd, di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat;
3. Kasus narkoba dengan tersangka Salahuddin, dkk di Pengadilan Negeri Batam

Berdasarkan contoh di atas, maka KPK maupun Kejaksaan Agung seharusnya dapat segera bergerak untuk mengajukan permohonan perampasan aset RAT dari hasil analisis PPATK. Di sisi lain, PPATK sendiri dapat segera mengajukan permohonan kepada penyedia jasa keuangan untuk menghentikan sementara sebagian maupun seluruh transaksi di rekening RAT yang tercatat pernah memiliki transaksi mencurigakan.

## ***Urgensi Kriminalisasi Norma Illicit Enrichment dalam Hukum Nasional Indonesia***

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, bahwa kewajaran harta kekayaan yang dilaporkan oleh pejabat publik penting menjadi perhatian serius. Bukan tidak mungkin peningkatan harta kekayaan yang fantastis dalam periode singkat merupakan hasil dari kejahatan finansial, termasuk korupsi. Namun, Indonesia secara formal belum memiliki ketentuan pidana (*penal policy*) yang khusus mengkriminalisasi dugaan perbuatan hukum dari peningkatan harta kekayaan yang tidak wajar dan tidak sesuai dengan profil seorang pejabat publik.

Sejatinya, kekosongan hukum tersebut dapat diisi dengan upaya untuk melakukan harmonisasi peraturan hukum nasional dengan ketentuan di dalam *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC). Dalam konvensi tersebut, khususnya pasal 20 terdapat ketentuan yang disebut dengan norma *illicit enrichment*. Secara konsep, norma tersebut memungkinkan aparat penegak hukum untuk mengkriminalisasi adanya dugaan kenaikan harta kekayaan yang tidak sah dan dilakukan secara melawan hukum.

Secara lebih jelas, bunyi Pasal 20 sendiri adalah sebagai berikut:

*“Subject to its constitution and the fundamental principles of its legal system, each state party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offense, when committed intentionally, illicit enrichment, that is a significant increase in the asset of public official that he or she cannot reasonably explain to his or her lawful income”*

Terjemahan bebasnya adalah

*“Dengan memperhatikan konstitusi dan prinsip dasar sistem hukumnya, setiap negara peserta wajib mempertimbangkan untuk mengambil upaya legislasi dan tindakan lainnya yang perlu untuk menetapkan sebagai kejahatan, saat dilakukan dengan sengaja, perbuatan memperkaya diri, dalam arti peningkatan kekayaan pejabat publik yang tidak dapat dijelaskan kaitannya dengan penghasilannya yang sah”*

Terdapat sejumlah unsur dalam pemenuhan ketentuan pasal ini, di antaranya:<sup>1</sup>

1. ***Person of Interest*** atau subjek yang diatur merupakan pejabat publik/pegawai negeri/penyelenggara negara;
2. ***Period of Interest*** atau masa jabatan pejabat publik yang dimaksud;
3. ***Significant increase in asset*** atau adanya dugaan memperkaya diri dilihat dari kepemilikan harta kekayaan yang meningkat secara signifikan;
4. ***Intent*** dimana peningkatan harta kekayaan tersebut terjadi akibat perbuatannya dan dilakukan dengan sengaja; dan
5. ***Absent of Justification*** atau pejabat publik yang dimaksud tidak dapat menjelaskan secara wajar peningkatan harta kekayaannya.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka implementasi atas penerapan norma ini dapat dihubungkan dengan kewajiban pejabat publik untuk mengisi LHKPN. Secara sederhana, dokumen yang selama ini hanya digunakan sebagai pemenuhan administratif tersebut dapat dijadikan pintu masuk bagi penegak

---

<sup>1</sup> Lindy Muzila, et al, *On The Take: Criminalizing Illicit Enrichment To Fight Corruption, Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative 2012*, hlm 12

hukum untuk mendeteksi apakah pejabat publik memiliki harta kekayaan yang sah atau tidak. Lebih dari itu, ketika ditemukan bahwa peningkatan tersebut terjadi secara tidak wajar, maka penegak hukum dapat melakukan penindakan atas dasar kecurigaan yang wajar bahwa kekayaan yang dimaksud diperoleh dari perbuatan kriminal.

Dari segi pembuktian, penerapan *illicit enrichment* sendiri cenderung memudahkan kerja penegak hukum. Sebab dalam implementasinya, norma ini menggunakan mekanisme beban pembuktian terbalik, meski tidak sepenuhnya (*partial shifting burden of proof*), di mana penegak hukum perlu terlebih dahulu menyampaikan fakta-fakta pendahuluan (*prima facie evident*), yakni berupa fakta ketidakwajaran harta atau aset dibandingkan penghasilan resminya.<sup>2</sup> Setelah itu, beban pembuktian kemudian berbalik kepada tersangka untuk membuktikan secara wajar bahwa harta kekayaannya berasal dari perolehan yang sah.

Maka dari itu, melihat maraknya pejabat publik yang diduga tidak jujur ketika mengisi LHKPN, desakan untuk segera mengatur norma ini menjadi sangat penting untuk diprioritaskan. Desakkan untuk memasukkan norma *illicit enrichment* ini ke dalam hukum nasional Indonesia juga turut menjadi perhatian negara lain. Berdasarkan hasil review implementasi pelaksanaan UNCAC pada tahun 2012 lalu, negara reviewer yakni Uzbekistan dan Inggris merekomendasikan Indonesia untuk mengkriminalisasi 4 (empat) perbuatan sekaligus, yakni, *trading in influence, bribery in private sector, bribery in foreign public official, illicit enrichment*.<sup>3</sup>

Namun demikian, sejak 2012, hingga saat ini pemerintah dan DPR belum kunjung melakukan upaya konkrit untuk menjalankan rekomendasi tersebut. Skandal yang melibatkan pejabat Kemenkeu ini seharusnya dapat dijadikan momentum agar para pembuat kebijakan dapat segera memformulasikan ketentuan dalam UU Tindak Pidana Korupsi dengan memasukkan norma-norma dalam UNCAC, termasuk ketentuan *illicit enrichment*.

#### **Rekomendasi:**

- Kemenkeu melakukan evaluasi dan penguatan sistem pencegahan dan pengawasan internal sebagai bagian dari penguatan pencegahan korupsi dan reformasi birokrasi SDM;
- Menteri Keuangan menelusuri penyebab atas tidak ditindaklanjutinya laporan temuan PPATK mengenai transaksi tidak wajar pejabat Kemenkeu kepada Itjen Kemenkeu. Jika terdapat kelalaian dalam hal tindak lanjut laporan tersebut, pihak yang berwenang perlu dijatuhi sanksi tegas;
- Kemenkeu melakukan pemeriksaan reguler atas dugaan kepemilikan harta tak wajar (bukan hanya gaya hidup mewah) para pejabatnya dengan menetapkan skala prioritas;
- Kemenkeu segera menyelesaikan pemeriksaan atas ketidakwajaran dan kejujuran harta kekayaan Rafael Alun Trisambodo. Jika ditemukan pelanggaran, seperti sumber kekayaan yang tidak sah atau tidak jelas sumbernya dan adanya kekayaan yang tidak dilaporkan, maka Kemenkeu harus memberhentikan Rafael sebagai ASN;

---

<sup>2</sup> Radita Ajie, "Kriminalisasi Perbuatan Pengayaan Diri Pejabat Publik Secara Tidak Wajar (*Illicit Enrichment*) dalam Konvensi PBB Antikorupsi 2003 (UNCAC) dan Implementasinya di Indonesia", *Jurnal Hukum*, hlm. 9

<sup>3</sup> United Nation, Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption, CAC/COSP/IRG/II/1/1/Add 4, 2012, hlm 13

- Kemenkeu harus berkoordinasi dengan KPK dan PPATK untuk mendalami dugaan transaksi tidak wajar dan sumber harta kekayaan tidak wajar milik Rafael berasal dari tindak pidana;
- PPATK dapat mengambil langkah taktis berupa pengajuan permohonan penghentian sementara sebagian atau seluruh transaksi keuangan pada rekening RAT, sembari melengkapi dan memperbarui hasil analisisnya untuk diserahkan kepada penyidik;
- Instansi penegak hukum yang telah atau pernah menerima hasil analisis proaktif KPK terkait RAT, harus segera mengajukan permohonan perampasan aset kepada PN terkait;
- Guna menutup kekosongan hukum untuk mengkriminalisasi adanya peningkatan harta kekayaan secara tidak wajar, Pemerintah dan DPR harus segera melakukan langkah harmonisasi ketentuan *illicit enrichment* dalam UNCAC dengan merevisi UU Tindak Pidana Korupsi;

### **Indonesia Corruption Watch**

Narahubung

Almas Sjafrina : 0857-7062-4117

Lalola Easter : 0857-7062-3301

Kurnia Ramadhana : 0857-7062-3304