

Konstruksi Konstitusional Non-Conviction-Based Asset Forfeiture dalam RUU Perampasan Aset Indonesia

Aldin¹, Indra Fanayan², Alasman Mpesau³, Waode Intimunaiyah Ishak⁴

¹ Universitas Muhammadiyah Kendari, Indonesia

² Universitas Halu-Oleo, Indonesia

Korespondensi: aldinade2004@gmail.com

Informasi Artikel

Riwayat artikel:

Received Aug 30th, 2026

Revised Sept 26th, 2026

Accepted Oct 5th, 2026

Keyword:

Non-Conviction Based Asset Forfeiture; RUU Perampasan Aset; Asset Recovery; Hak Konstitusional; Sequential Constitutional Control.

ABSTRAK

Non-Conviction Based Asset Forfeiture (NCBAF) dalam RUU Perampasan Aset penting untuk pemulihan kerugian negara akibat korupsi, tetapi menimbulkan persoalan yuridis terkait batas kewenangan negara, nexus antara aset dan tindak pidana, standar pembuktian, due process of law, kontrol yudisial, perlindungan pihak ketiga beritikad baik, dan proporsionalitas pembatasan hak milik. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan perbandingan untuk menganalisis konstruksi konstitusional NCBAF serta merumuskan pengamanannya. Hasilnya menunjukkan bahwa legitimasi NCBAF tidak cukup bertumpu pada tujuan pemulihan aset, melainkan harus melalui pengujian konstitusional berjenjang. Penelitian ini menawarkan *Sequential Constitutional Control* dengan lima *constitutional gates*: legalitas; nexus dan standar pembuktian; due process, kontrol yudisial, keberatan, dan remediasi; perlindungan *bona fide third party*; serta proporsionalitas. Konstruksi ini menjaga efektivitas pemulihan aset tetap dalam koridor negara hukum, kepastian hukum, dan perlindungan hak milik.



© 2026 The Authors. Published by Punggawa Legacy Center. This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

PENDAHULUAN

Pemulihan aset hasil tindak pidana telah mengalami pergeseran paradigma yang mendasar dalam wacana hukum pidana dan hukum tata negara kontemporer, yaitu pergeseran dari mekanisme perampasan yang bergantung pada putusan pemidanaan (*conviction-based forfeiture*) menuju mekanisme perampasan yang berorientasi pada aset itu sendiri (*in rem*), yang dikenal sebagai *Non-Conviction-Based Asset Forfeiture* (NCBAF). Landasan normatif pergeseran tersebut secara eksplisit dapat ditemukan dalam Pasal 54 ayat (1) huruf (c) *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC) 2003, yang meminta negara pihak untuk mempertimbangkan langkah-langkah yang memungkinkan perampasan harta kekayaan tanpa putusan pidana dalam keadaan tertentu, termasuk ketika pelaku meninggal dunia, melarikan diri, atau tidak dapat diadili (*United Nations Convention against Corruption*, 2018). Stolen Asset Recovery Initiative UNODC-Bank Dunia menjelaskan bahwa model *non-conviction-based* tersebut mengarahkan tindakan hukum kepada harta (*action against the property*), bukan semata-mata kepada orang, sehingga memungkinkan pemulihan aset berjalan meskipun proses pidana terhadap pelaku tidak dapat menghasilkan putusan pemidanaan (Greenberg et al., 2009). Menurut Borlini & Rose (2024), dua dekade sejak UNCAC disahkan, praktik negara-negara pihak justru menunjukkan kebutuhan yang semakin nyata terhadap pengamanan dan perampasan aset yang tidak lagi digantungkan pada keberhasilan pemidanaan koruptor, sehingga Pasal 54 dipandang terbuka bagi pengembangan progresif. Bagi Indonesia, yang telah meratifikasi UNCAC melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006, konsekuensi normatif tersebut bersifat langsung: UNCAC tidak mewajibkan satu model NCBAF tertentu, tetapi meminta negara pihak membangun sistem hukum yang

efektif dalam memulihkan aset (Hiariej, 2019). Dengan demikian, efektivitas *asset recovery* memperoleh kedudukan sebagai tolok ukur keberhasilan penegakan hukum yang berdiri sendiri, tidak selalu berhimpit dengan keberhasilan pemidanaan pelaku, dan pergeseran paradigma inilah yang menjadi titik tolak bagi seluruh persoalan hukum yang dibahas dalam penelitian ini.

Rezim hukum perampasan aset yang telah tersedia dalam sistem hukum pidana Indonesia pada dasarnya dibangun di atas asumsi *conviction-dependent*, yaitu bahwa perampasan aset baru dapat dilaksanakan setelah atau bersamaan dengan proses pemidanaan terhadap pelaku. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menempatkan perampasan barang bukti dan uang pengganti sebagai pidana tambahan yang melekat pada putusan pemidanaan, sedangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Republik Indonesia, 2010) menyediakan mekanisme perampasan aset dalam perkara pencucian uang yang pada umumnya tetap terikat pada proses pidana terhadap terdakwa, kecuali dalam ruang terbatas penanganan harta kekayaan yang tidak diketahui pemiliknya sebagaimana diatur melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2013. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana juga tidak menyediakan hukum acara khusus bagi perampasan aset yang independen dari proses pemidanaan seseorang. (Azizah et al., 2026) Perbandingan dengan sistem perampasan aset di Amerika Serikat menunjukkan bahwa konstruksi hukum Indonesia yang bertumpu pada rezim pidana pencucian uang dan tindak pidana korupsi tersebut menimbulkan celah struktural ketika pelaku tidak dapat dihadirkan di persidangan. Sudarto, Purwadi, dan Hartriwiningsih (2018) secara khusus mengidentifikasi persoalan tersebut sebagai kendala nyata dalam upaya pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi, terutama ketika aset telah dialihkan atau disembunyikan sebelum proses pidana terhadap pemiliknya dapat diselesaikan. Dengan demikian, rezim konvensional perampasan aset Indonesia, meskipun telah tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, belum menyediakan mekanisme yang secara tegas memisahkan status hukum aset dari nasib pemidanaan pelakunya, sehingga menyisakan kekosongan struktural yang hendak diisi melalui pembentukan RUU Perampasan Aset.

Kekosongan struktural tersebut mendorong kebutuhan akan konstruksi hukum baru yang menggeser fokus pemeriksaan dari pertanggungjawaban pidana subjek (*follow the suspect*) menuju status hukum objek, yaitu aset itu sendiri (*follow the asset*). Karakter NCBAF yang bertumpu pada tindakan terhadap harta dan bukan terhadap orang (Greenberg et al., 2009) menjadikannya instrumen yang secara konseptual berbeda dari perampasan pidana biasa, karena legitimasi perampasan tidak lagi digantungkan pada status seseorang sebagai terpidana, melainkan pada hubungan hukum antara aset dan tindak pidana. Dalam konteks legislasi nasional, gagasan tersebut telah dituangkan ke dalam naskah akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perampasan Aset Terkait dengan Tindak Pidana yang disusun oleh Pembinaan & Nasional (serta dalam Draft Final RUU Perampasan Aset yang disusun oleh Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan), yang keduanya secara eksplisit mengadopsi mekanisme perampasan tanpa pemidanaan sebagai pelengkap rezim yang telah ada. Rancangan tersebut kemudian ditetapkan sebagai salah satu dari lima puluh satu Rancangan Undang-Undang prioritas Program Legislasi Nasional 2025–2026 melalui rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (Indonesia, n.d.), dan hingga Mei 2026 statusnya masih tercatat sebagai rancangan yang berada dalam tahap pembahasan (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2026). Persoalannya, adopsi NCBAF dalam RUU tersebut tidak dapat dipahami hanya sebagai penambahan kewenangan administratif atau penyidikan untuk mengamankan aset, karena pergeseran orientasi dari subjek kepada objek justru menuntut konstruksi hukum acara yang sama sekali baru: siapa yang berwenang mengajukan permohonan, bagaimana hubungan aset dengan tindak pidana dibuktikan, dan pada tahap mana pengadilan mengambil peran sebagai penentu status akhir aset. Dengan demikian, kebutuhan terhadap NCBAF dalam RUU Perampasan Aset bukan sekadar pilihan kebijakan pemberantasan kejahatan, melainkan persoalan konstruksi hukum yang harus diuji secara cermat dari sisi konstruksi kewenangan negara.

Konsekuensi yuridis dari pergeseran orientasi kepada aset tersebut jauh lebih kompleks daripada sekadar penambahan kewenangan perampasan. Kebutuhan pertama yang muncul adalah persyaratan hubungan yang dapat dipertanggungjawabkan antara aset dan tindak pidana, yang dalam penelitian ini disebut sebagai *nexus requirement*, karena ketiadaan putusan pidana terhadap pemilik aset menghilangkan status "terpidana" sebagai dasar langsung untuk menghubungkan aset dengan kejahatan. Kebutuhan kedua berkaitan dengan standar pembuktian yang harus digunakan, mengingat

sejumlah model NCBAF di berbagai yurisdiksi menggunakan standar pembuktian perdata yang berada di bawah standar pembuktian pidana, sebagaimana dicatat dalam kajian kelompok kerja Konferensi Negara Pihak UNCAC mengenai saling pengakuan putusan pembekuan dan perampasan tanpa pemidanaan (United Nations Office on Drugs and Crime, 2019). Hryniewicz-Lach (2024) menegaskan bahwa penurunan standar pembuktian tersebut hanya dapat dibenarkan secara adil apabila disertai *safeguards* prosedural yang memadai, karena tanpa jaminan tersebut, perampasan berbasis aset berisiko bergeser dari instrumen pemulihan kerugian menjadi instrumen pengambilalihan kekayaan berdasarkan dugaan semata. Risiko ketiga muncul dari kemungkinan penggunaan pembuktian terbalik secara prematur, yaitu ketika kewajiban menjelaskan asal-usul aset dibebankan kepada pemilik atau penguasa aset sebelum negara memenuhi standar bukti awal yang objektif, sebagaimana diperingatkan oleh (Ayuningsih & Nelson, 2022). Dalam kajian mereka mengenai perampasan aset tanpa pemidanaan melalui perspektif hukum responsif. Risiko keempat, yang berkaitan erat dengan risiko ketiga, adalah kemungkinan konsep kekayaan yang tidak dapat dijelaskan (*unexplained wealth*) dijadikan dasar perampasan otomatis tanpa pembuktian hubungan yang memadai antara aset dan tindak pidana tertentu. Keempat persoalan tersebut menunjukkan bahwa konstruksi NCBAF yang tidak disertai batasan yuridis yang jelas berpotensi menghasilkan kewenangan negara yang *overreach*, sehingga menuntut kerangka pengendalian normatif yang lebih rinci daripada sekadar pengaturan mengenai boleh-tidaknya perampasan dilakukan tanpa putusan pidana.

Persoalan tersebut memperoleh dimensi yang lebih mendesak ketika dikaitkan dengan kebuntuan legislatif yang menyertai pembentukan RUU Perampasan Aset di Indonesia. Hingga Agustus 2026, meskipun telah ditetapkan sebagai bagian dari lima puluh satu Rancangan Undang-Undang prioritas Prolegnas 2025–2026 (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2025), RUU tersebut masih berada dalam proses pembahasan dan belum dapat diposisikan sebagai hukum positif (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2026). Kebuntuan tersebut berlangsung di tengah data yang memperlihatkan kesenjangan besar antara kerugian negara akibat korupsi dan kemampuan pemulihan asetnya: Komisi Pemberantasan Korupsi mencatat bahwa sepanjang 2020 hingga 2024 total asset recovery yang berhasil disetorkan ke kas negara berjumlah sekitar Rp2,5 triliun (Korupsi, 2024), sementara total kerugian negara akibat korupsi pada periode yang berdekatan diperkirakan mencapai Rp45,7 triliun menurut kajian ringkas cepat (Badan Keahlian DPR RI, Pusat Analisis Dan Anggaran Dan Akuntabilitas Keuangan Negara. (2024)., n.d.). Kesenjangan tersebut tidak serta-merta menunjukkan bahwa mekanisme perampasan aset yang berlaku telah gagal secara total, tetapi memperlihatkan bahwa pemulihan aset yang bergantung pada pemidanaan menyisakan persoalan struktural yang signifikan. Yang perlu ditegaskan adalah bahwa kekosongan norma (*normative vacuum*) yang terjadi bukan sekadar persoalan ada atau tidaknya kewenangan NCBAF dalam RUU Perampasan Aset, melainkan menyangkut konstruksi kewenangan tersebut yang belum dirumuskan secara jelas dan terukur. Kondisi ini berpotensi membuka ruang diskresi bagi aparat penegak hukum yang sulit dikendalikan apabila RUU tersebut disahkan tanpa batasan normatif yang memadai terhadap pelaksanaan kewenangan perampasan aset tanpa putusan pidana.

Kesenjangan pengaturan normatif tersebut pada gilirannya menimbulkan ketegangan konstitusional antara kewenangan negara untuk melakukan perampasan aset tanpa putusan pidana dan jaminan konstitusional atas hak milik serta perlindungan hukum yang melekat pada setiap warga negara. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, sedangkan Pasal 28H ayat (4) menjamin hak setiap orang untuk mempunyai hak milik pribadi dan menegaskan bahwa hak tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun (Republik Indonesia, 1945). Pada saat yang sama, Pasal 28J memberikan ruang bagi pembatasan hak melalui undang-undang sepanjang pembatasan tersebut diarahkan untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak orang lain serta memenuhi tuntutan yang adil dalam masyarakat demokratis. Dalam penelitian yang sama (Azizah et al., 2026), dalam kajian mereka yang secara khusus menguji NCBAF melalui perspektif Mahkamah Konstitusi, disimpulkan bahwa NCBAF dapat dinyatakan konstitusional sepanjang pembatasan terhadap hak milik ditetapkan melalui undang-undang, mengejar tujuan yang sah, ditempuh melalui proses yang adil, dan tetap proporsional, sejalan dengan pandangan Mahkamah Konstitusi bahwa hak milik bukan hak yang mutlak (Rugian, 2021), melalui studi perbandingan prinsip proporsionalitas dalam putusan Mahkamah Konstitusi Indonesia dan Jerman, menegaskan bahwa pengujian proporsionalitas tidak boleh berhenti pada penilaian normatif di

atas kertas, melainkan harus mampu menjangkau bagaimana suatu kewenangan benar-benar dijalankan dalam praktik. Dari titik itulah persoalan hukum acara menjadi krusial: bagaimana negara dapat merampas aset secara definitif tanpa proses peradilan yang independen, tanpa mekanisme keberatan yang efektif bagi pemilik aset, dan tanpa perlindungan yang memadai bagi pihak ketiga yang memperoleh haknya secara sah dan beritikad baik.

Kebutuhan terhadap kontrol yudisial yang berlapis menjadi jawaban yang secara konsisten muncul dalam literatur komparatif mengenai konstruksi NCBAF. Kontrol tersebut idealnya mencakup pengujian sebelum tindakan yang membatasi hak dilakukan (*ex ante*) maupun setelah tindakan tersebut berlangsung (*ex post*), disertai pemisahan yang tegas antara fungsi investigatif dan fungsi adjudikatif, serta perlindungan eksplisit bagi pihak ketiga yang beritikad baik. Perbandingan hukum internasional memperlihatkan variasi konstruksi pengendalian terhadap mekanisme perampasan aset tanpa putusan pidana. Di Amerika Serikat, sebagaimana telah dianalisis oleh Azizah et al. (dalam perbandingannya dengan hukum Indonesia), mekanisme *civil asset forfeiture* memungkinkan gugatan diarahkan langsung terhadap aset melalui hukum acara perdata, dengan standar pembuktian yang lebih rendah daripada perkara pidana, sehingga menuntut mekanisme keberatan yang jelas bagi pemilik aset. Di Britania Raya, kewenangan *Unexplained Wealth Order* yang semula diperkenalkan melalui (Criminal Finances Act, 2017), sebagai perubahan atas (Proceeds of Crime Act 2002, 2002), kemudian diperkuat lebih lanjut melalui *Economic Crime* (Economic Crime (Transparency and Enforcement) Act, 2022), dan *Economic Crime and Corporate Transparency Act 2023*, yang di antaranya memperluas kewenangan otoritas penegak hukum untuk menelusuri dan merampas aset yang nilainya tidak sebanding dengan penghasilan sah pemiliknya, sekaligus memperketat syarat pembuktian awal yang harus dipenuhi sebelum perintah tersebut dikeluarkan oleh pengadilan tinggi (Economic Crime and Corporate Transparency Act, 2023): lebih lanjut (Borlini & Rose, 2024). Kedua model tersebut menunjukkan pola yang sama: semakin besar kewenangan negara untuk melakukan perampasan tanpa putusan pidana, semakin besar pula kebutuhan terhadap mekanisme pengendalian konstitusional yang terstruktur. Pola tersebut relevan sebagai dasar komparatif dalam membangun konstruksi pengendalian yudisial NCBAF di Indonesia yang mampu membatasi diskresi negara sekaligus menjamin perlindungan hak konstitusional.

Kajian akademik mengenai NCBAF di Indonesia telah berkembang cukup signifikan, namun perkembangan tersebut memperlihatkan kesenjangan tertentu yang menjadi titik tolak penelitian ini. (Sudarto et al., 2017) Membahas NCBAF sebagai alternatif pengembalian kerugian negara akibat tindak pidana korupsi, dengan penekanan pada persoalan aset yang telah dialihkan atau disembunyikan. Dalam penelitian yang sama (Ayuningsih & Nelson, 2022) mengkaji perampasan aset tanpa pemidanaan melalui perspektif hukum responsif, sedangkan (Hafid, 2021) menganalisis persoalan yang sama melalui pendekatan *economic analysis of law* dengan menitikberatkan pada efisiensi pemulihan kerugian negara. Penelitian yang lebih baru, seperti (Wiwoho, 2024), mengarahkan perhatian pada percepatan reformulasi hukum mengenai NCBAF di Indonesia, sementara (Wulandari et al., 2023) menilai NCBAF melalui perspektif hak asasi manusia dengan menyoroti potensi benturannya terhadap hak milik. Secara khusus, studi yang sama (Azizah et al., 2026), yang diterbitkan dalam Jurnal Konstitusi pada 25 Juni 2026, telah menguji NCBAF melalui perspektif Mahkamah Konstitusi dengan menggunakan *due process of law* dan proporsionalitas sebagai parameter konstitusional serta menekankan pentingnya pengawasan peradilan dan perlindungan pihak ketiga. Dengan demikian, penelitian ini tidak dapat membangun kebaruan hanya dengan menyatakan bahwa NCBAF diperlukan untuk memperkuat *asset recovery*, karena urgensi dan konstitusionalitas NCBAF telah memperoleh perhatian akademik yang memadai. Kesenjangan penelitian yang sesungguhnya terletak pada belum terumuskannya konstruksi normatif (Aldin et al., 2026) yang menempatkan perlindungan hak dan efektivitas pemulihan aset bukan sebagai dua kepentingan yang saling berhadapan, melainkan sebagai dua tujuan yang harus diintegrasikan melalui mekanisme pengendalian konstitusional terhadap kewenangan NCBAF. Kepentingan yang saling meniadakan, melainkan sebagai dua parameter yang saling mengendalikan secara berjenjang di dalam satu konstruksi hukum acara NCBAF, sebuah kebutuhan yang belum secara eksplisit dijawab oleh kajian-kajian terdahulu yang cenderung membahas urgensi dan efektivitas NCBAF secara terpisah dari kajian konstitusional mengenai batas kewenangan negara.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini menawarkan kebaruan akademis (*novelty*) berupa konstruksi normatif yang disebut *Sequential Constitutional Control*, yaitu mekanisme

pengendalian konstitusional berjenjang yang terdiri atas lima *constitutional gates* yang harus dilalui secara berurutan sebelum perampasan aset dapat memperoleh legitimasi definitif: pertama, legalitas; kedua, *nexus* dan standar pembuktian; ketiga, *due process of law*, kontrol yudisial, serta keberatan dan remediasi; keempat, perlindungan *bona fide third party*; dan kelima, proporsionalitas. Konstruksi tersebut tidak diklaim sebagai penemuan prinsip-prinsip baru, karena kelima prinsip itu telah dikenal luas dalam literatur hukum pidana, hukum tata negara, dan *asset recovery*, sebagaimana ditunjukkan oleh (Borlini & Rose, 2024) mengenai pengembangan progresif norma UNCAC dan oleh (Hryniewicz-Lach, 2024) mengenai kebutuhan solusi yang efektif sekaligus adil dalam perampasan aset. Kebaruan penelitian ini justru terletak pada cara kelima prinsip tersebut dikonstruksikan dan diurutkan sebagai satu kesatuan mekanisme pengendalian yang bersifat kumulatif, sehingga kegagalan pada satu gerbang tidak dapat ditutup dengan pemenuhan gerbang berikutnya. Bertolak dari konstruksi tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi konstitusional *Non-Conviction Based Asset Forfeiture* dalam RUU Perampasan Aset Indonesia dengan mempertemukan perlindungan hak konstitusional dan efektivitas pemulihan aset dalam satu kerangka analisis normatif yang koheren. Urgensi penelitian ini terletak pada posisi RUU Perampasan Aset yang, hingga Agustus 2026, masih berada dalam tahap pembahasan sebagai salah satu RUU prioritas Prolegnas 2025–2026 (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2025, 2026). Kondisi tersebut menjadi momentum strategis untuk merumuskan parameter normatif yang lebih tegas agar NCBAF, ketika kelak diberlakukan, dapat berfungsi sebagai instrumen pemulihan aset yang efektif sekaligus tetap konsisten dengan prinsip negara hukum, kepastian hukum, dan perlindungan hak konstitusional warga negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bertujuan menganalisis konstruksi konstitusional *Non-Conviction-Based Asset Forfeiture* (NCBAF) dalam Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset Indonesia. Penelitian hukum normatif digunakan karena objek utama penelitian berupa norma hukum, prinsip konstitusional, konsep hukum, serta perkembangan pengaturan perampasan aset tanpa pidana. Penelitian ini tidak berorientasi pada pengumpulan data lapangan, melainkan pada penelaahan dan analisis terhadap bahan hukum yang relevan dengan persoalan konstitusional NCBAF.

Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan mengenai tindak pidana korupsi, pencucian uang, hukum acara pidana, serta ketentuan dalam RUU Perampasan Aset yang berkaitan dengan perampasan aset tanpa pidana. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep *Non-Conviction Based Asset Forfeiture*, *asset recovery*, *due process of law*, *property rights*, *proportionality*, *bona fide third party*, dan hubungan antara aset dengan tindak pidana (*nexus*). Pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis putusan pengadilan yang relevan dengan pembatasan hak milik, perampasan aset, dan prinsip proporsionalitas. Sementara itu, pendekatan perbandingan digunakan untuk melihat bagaimana beberapa yurisdiksi mengatur mekanisme perampasan aset tanpa pidana serta bentuk perlindungan hukum terhadap pemilik dan pihak ketiga.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan terkait pemberantasan tindak pidana korupsi dan pencucian uang, RUU Perampasan Aset, putusan pengadilan yang relevan, serta instrumen hukum internasional seperti *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC). Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, naskah akademik, dokumen kelembagaan, dan literatur hukum yang membahas NCBAF, *asset recovery*, hak milik, *due process*, pembuktian, serta proporsionalitas. Bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan kemudian dipilih berdasarkan relevansinya dengan permasalahan penelitian.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan penalaran yuridis yang bersifat sistematis dan preskriptif. Bahan hukum yang diperoleh dianalisis dengan menghubungkan norma konstitusional, ketentuan peraturan perundang-undangan, konsep hukum, putusan pengadilan, dan pengalaman beberapa negara dalam menerapkan perampasan aset tanpa pidana. Analisis

tersebut diarahkan untuk mengidentifikasi kesenjangan pengaturan normatif dalam penerapan NCBAF di Indonesia dan menentukan batas konstitusional terhadap kewenangan negara dalam melakukan perampasan aset.

Selanjutnya, hasil analisis disintesis untuk membangun konstruksi *Sequential Constitutional Control* sebagai konstruksi normatif yang ditawarkan penelitian ini. Konstruksi tersebut menempatkan lima *constitutional gates*, yaitu legalitas; *nexus* dan standar pembuktian; *due process*, kontrol yudisial, keberatan dan remediasi; perlindungan *bona fide third party*; serta proporsionalitas. Kelima *gate* tersebut dianalisis secara berurutan dan kumulatif untuk menentukan apakah suatu tindakan NCBAF dapat dibenarkan secara konstitusional. Dengan metode tersebut, penelitian tidak hanya menjelaskan legalitas NCBAF, tetapi juga merumuskan parameter normatif yang dapat digunakan sebagai pengaman konstitusional dalam pembentukan dan penerapan RUU Perampasan Aset Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kekosongan Norma Konstruksi *In Rem*: Dari *Conviction-Based Forfeiture* Menuju NCBAF dalam RUU Perampasan Aset

Secara morfologis, norma perampasan aset yang berlaku dalam sistem hukum pidana Indonesia dibangun sebagai bagian tidak terpisahkan dari pemidanaan, bukan sebagai norma yang berdiri sendiri terhadap status hukum aset. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 menempatkan perampasan barang bukti dan pembayaran uang pengganti sebagai pidana tambahan yang baru dapat dijatuhkan bersamaan dengan putusan pemidanaan terhadap terdakwa, sedangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Republik Indonesia, 2010) menempatkan perampasan hasil tindak pidana pencucian uang dalam kerangka acara pidana yang pada umumnya tetap mensyaratkan proses terhadap terdakwa, kecuali dalam ruang terbatas penanganan harta kekayaan yang tidak diketahui pemiliknya. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana pun tidak menyediakan hukum acara independen bagi perampasan aset yang terlepas dari nasib pemidanaan seseorang. Dengan demikian, secara struktural *rechtsfeit* atau syarat objektif yang mengaktifkan kewenangan perampasan dalam Das Sollen hukum positif Indonesia adalah putusan pemidanaan yang berkekuatan hukum tetap, sehingga status hukum aset senantiasa digantungkan pada nasib pertanggungjawaban pidana pelakunya (*follow the suspect*), bukan pada status objektif aset itu sendiri (*follow the asset*).

Konstruksi tersebut berhadapan dengan Das Sein yang jauh lebih kompleks, sebagaimana diakomodasi oleh Pasal 54 ayat (1) huruf (c) UNCAC yang meminta negara pihak mempertimbangkan perampasan tanpa putusan pidana ketika pelaku meninggal dunia, melarikan diri, atau tidak dapat diadili. Doktrin *in rem* yang dikembangkan dalam yurisprudensi Amerika Serikat menegaskan bahwa tindakan hukum dapat diarahkan langsung kepada aset tanpa bergantung pada kesalahan pidana pemiliknya, sebagaimana ditunjukkan melalui rangkaian kasus yang melibatkan properti sebagai "pihak tergugat" itu sendiri, seperti *United States v. \$639,558.00 in U.S. Currency* dan *United States v. One 2011 Porsche Panamera* (Cassella, 2022). (Trinchera, 2025) secara kritis menunjukkan bahwa konstruksi *guilty property* yang menjadi basis historis civil forfeiture Amerika Serikat sesungguhnya merupakan fiksi hukum yang problematis, karena benda mati tidak dapat memikul kesalahan; yang sesungguhnya terjadi adalah pergeseran prosedural yang memengaruhi hak pemilik tanpa memberikan jaminan proses pidana penuh. Pengalaman hukum civil law juga relevan: hukum Italia mengenal *confisca allargata* berdasarkan Pasal 240-bis Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Italia, yang memungkinkan perampasan harta yang nilainya tidak sebanding dengan penghasilan sah terpidana kejahatan tertentu apabila terpidana tidak dapat membuktikan asal-usulnya yang sah, sekaligus *confisca di prevenzione* dalam Kode Anti-Mafia yang bekerja sepenuhnya di luar proses pidana (Legislative Decree No 159/2011 (Italy), 2026). Kedua model tersebut menunjukkan bahwa pergeseran dari *conviction-based* menuju *in rem* bukan sekadar wacana common law, melainkan juga telah dipraktikkan dalam tradisi civil law, meskipun dengan tingkat pengetahuan syarat pembuktian yang berbeda-beda.

Ketegangan antara Das Sollen dan Das Sein tersebut memperlihatkan bahwa kekosongan norma (*norm vacuum*) yang ada dalam RUU Perampasan Aset bukan sekadar persoalan ada-tidaknya kewenangan NCBAF, melainkan persoalan yang lebih mendasar mengenai batas objektif kewenangan tersebut. Naskah RUU Perampasan Aset, sebagaimana tergambar dalam naskah akademik dan draf final yang beredar, belum merumuskan secara eksplisit apa yang menjadi *nexus requirement* antara aset dan

tindak pidana, apakah hubungan tersebut harus berupa hasil langsung tindak pidana (*proceeds*), instrumen tindak pidana (*instrumentalities*), atau kategori lain yang secara tegas ditentukan undang-undang. Ketidadaan definisi tersebut menimbulkan risiko normatif yang serius: konsep *unexplained wealth*, yang semestinya berfungsi sebagai indikator awal untuk melakukan penelusuran, berpotensi digunakan sebagai dasar perampasan otomatis tanpa pembuktian hubungan kausal yang memadai antara aset dan tindak pidana tertentu. (Fuadi et al., 2024), Dalam kajian mereka mengenai perampasan aset TPPU dari perspektif keadilan, mereka menegaskan bahwa mekanisme perampasan yang tidak menautkan secara jelas antara nilai aset yang dirampas dengan bukti keterkaitan pidana berisiko menghasilkan ketidakadilan substantif meskipun secara formal telah memenuhi syarat administratif.

Analisis normatif yang sangat kritis terhadap kekosongan ini menunjukkan bahwa RUU Perampasan Aset berada pada persimpangan yang berbahaya apabila tidak segera ditetapkan ambang bukti awal (*preliminary evidence*) sebagai syarat sebelum pembuktian terbalik diberlakukan. Pengalaman hukum Amerika Serikat sebelum reformasi (2000) memperlihatkan bagaimana civil forfeiture yang tidak dibatasi secara ketat dapat menjadi instrumen yang rawan disalahgunakan, sebagaimana didokumentasikan dalam laporan Institute for Justice yang mencatat bahwa mayoritas perampasan federal diproses secara administratif tanpa keterlibatan hakim (Lisa McDonald, sebagaimana dikutip dalam. Demikian, hukum Italia mensyaratkan bahwa perampasan berbasis disproporsi kekayaan (*confisca allargata* maupun *confisca di prevenzione*) hanya dapat dijatuhkan setelah negara menunjukkan disproporsi nyata antara nilai aset dan penghasilan sah subjek yang bersangkutan, bukan semata-mata atas dasar kecurigaan administratif (Trinchera, 2025). Ketika dibandingkan dengan kedua pengalaman tersebut, RUU Perampasan Aset Indonesia yang belum merumuskan secara eksplisit ambang bukti awal, kategori hubungan aset-tindak pidana yang dapat menjadi dasar perampasan, dan batas antara indikasi administratif (seperti ketidaksesuaian LHKPN) dengan bukti hukum yang layak menjadi dasar perampasan, berpotensi mewarisi persoalan struktural yang sama yang pernah dialami sistem hukum lain sebelum dilakukan reformasi.

Berdasarkan analisis tersebut, penulis berpendapat bahwa *nexus requirement* dalam RUU Perampasan Aset harus dirumuskan sebagai norma tertutup (*closed-list*) yang membatasi objek perampasan pada aset yang merupakan hasil langsung tindak pidana atau padanan nilainya, bukan pada seluruh kekayaan seseorang yang secara umum dianggap tidak wajar. Konstruksi tersebut sejalan dengan pendekatan Italia dalam *confisca allargata*, yang meskipun menerapkan pembuktian terbalik, tetap mensyaratkan negara terlebih dahulu menunjukkan disproporsi objektif antara total kekayaan dan penghasilan resmi sebagai ambang awal (Trinchera, 2025), dan sejalan pula dengan kekhawatiran (Fuadi et al., 2024) mengenai pentingnya keterkaitan yang jelas antara nilai yang dirampas dan bukti pidana yang mendasarinya. Rumusan norma yang tidak menutup ruang penafsiran luas semacam ini akan mencegah NCBAF bergeser dari instrumen *asset recovery* menjadi instrumen pengambilalihan kekayaan berdasarkan dugaan semata.

Dengan demikian, dapat disimpulkan secara ringkas bahwa kekosongan norma dalam RUU Perampasan Aset tidak terletak pada ketidadaan pengaturan mengenai boleh-tidaknya NCBAF diterapkan, melainkan pada absennya batasan tegas mengenai *nexus requirement*, standar pembuktian berjenjang, dan posisi bukti awal sebagai syarat pendahuluan sebelum pembuktian terbalik dapat dibebankan kepada pemilik aset. Kekosongan tersebut, apabila dibiarkan, akan menjadi titik rawan yang membuka ruang diskresi berlebihan bagi aparat penegak hukum, sehingga menuntut adanya kerangka pengendalian normatif lanjutan yang akan dibahas pada dua subbab berikutnya.

B. Keterbatasan Perlindungan Prosedural: Due Process, Kontrol Yudisial, dan Kedudukan Pihak Ketiga Beritikad Baik dalam NCBAF

Secara morfologis, jaminan konstitusional yang relevan bagi NCBAF di Indonesia tersebar dalam tiga norma utama UUD NRI Tahun 1945: Pasal 28D ayat (1) yang menjamin pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil; Pasal 28H ayat (4) yang menjamin hak milik pribadi dan melarang pengambilalihan secara sewenang-wenang; serta Pasal 28J yang membuka ruang pembatasan hak melalui undang-undang sepanjang diarahkan pada tujuan yang sah dalam masyarakat demokratis (Republik Indonesia, 1945). Ketiga norma tersebut, jika dibaca bersama, membentuk struktur pengujian bertingkat: pembatasan hak milik melalui NCBAF hanya dapat dibenarkan apabila memiliki dasar hukum, tujuan yang sah, dan proses yang adil. Namun demikian, morfologi tekstual UUD 1945 tersebut tidak dengan sendirinya menjelaskan bagaimana kontrol yudisial harus diterapkan ketika kewenangan negara diarahkan langsung kepada aset tanpa proses pemidanaan. Persoalan tersebut

menunjukkan bahwa kebutuhan pengaturan tidak berhenti pada tingkat konstitusional, tetapi juga berlanjut pada konstruksi hukum acara dalam RUU Perampasan Aset, khususnya mengenai batas kewenangan, mekanisme pengawasan yudisial, dan perlindungan hak pihak yang terdampak oleh perampasan aset.

Doktrin *due process of law* memberikan kerangka analisis yang relevan untuk mengisi kekosongan tersebut. (Solum & Crema, 2022) Menegaskan bahwa makna asali *due process of law* dalam Amandemen Kelima Konstitusi Amerika Serikat tidak terbatas pada jaminan prosedural formal, melainkan mencakup jaminan bahwa negara tidak dapat merampas hak seseorang tanpa proses hukum yang independen dan dapat diuji. Yurisprudensi Mahkamah Agung Amerika Serikat memperlihatkan bagaimana doktrin ini berkembang dalam konteks forfeiture: dalam (*Co, Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing*, 1974)(*Co, Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing*, 1974), Mahkamah Agung menegaskan tidak ada pengecualian konstitusional otomatis bagi pemilik yang tidak bersalah (*innocent owner*), namun mengisyaratkan bahwa pemilik yang telah melakukan segala upaya wajar untuk mencegah penyalahgunaan propertinya sepatutnya memperoleh perlindungan; isyarat tersebut kemudian dikodifikasi secara eksplisit melalui *Innocent Owner Defense* dalam Civil Asset Forfeiture Reform Act tahun 2000 setelah (*BENNIS v. MICHIGAN*, 1996) menuai kritik luas (Trinchera, 2025). Pengalaman hukum Italia menunjukkan pola yang sejalan: Pasal 240 ayat (3) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Italia secara eksplisit mengecualikan perampasan terhadap aset yang dimiliki oleh pihak yang tidak terlibat dalam tindak pidana, meskipun mekanisme *confisca di prevenzione* tetap menyisakan perdebatan mengenai kejelasan parameter pembuktian itikad baik tersebut (Trinchera, 2025). Dalam konteks Indonesia, (Andini et al., 2025) melalui perbandingan dengan Australia menegaskan bahwa perlindungan hak pihak ketiga dalam NCBAF harus dibangun sebagai hak substantif yang dapat dipertahankan secara aktif di hadapan pengadilan, bukan sekadar kemungkinan administratif yang bergantung pada kebijaksanaan aparat.

Persoalan hukum yang muncul dari ketegangan antara norma konstitusional dan karakter NCBAF terletak pada keterbatasan konstruksi normatif RUU Perampasan Aset dalam membangun mekanisme kontrol yudisial yang berlapis, terutama untuk memastikan bahwa kewenangan perampasan tanpa putusan pidana tetap dibatasi oleh legalitas, standar pembuktian, *due process of law*, perlindungan pihak ketiga yang beritikad baik, dan prinsip proporsionalitas. RUU yang beredar belum secara eksplisit memisahkan fungsi investigatif, fungsi pengamanan aset, fungsi pengajuan permohonan, dan fungsi pemutusan status akhir aset ke dalam institusi yang berbeda, sehingga berpotensi menimbulkan konsentrasi kewenangan pada satu lembaga yang sekaligus menjadi penyidik dan penentu nasib aset. Ketiadaan pemisahan tersebut menimbulkan risiko ganda: di satu sisi, risiko penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) apabila lembaga yang sama dapat menentukan secara sepihak bahwa suatu aset harus dirampas tanpa pengujian independen; di sisi lain, risiko penyalahgunaan status pihak ketiga sebagai sarana penyamaran aset (*nominee*) apabila parameter itikad baik tidak dirumuskan secara ketat, sehingga pelaku tindak pidana dapat dengan mudah mengalihkan aset kepada pihak yang secara formal tampak tidak terlibat.

Analisis normatif-kritis atas kedua risiko tersebut menunjukkan bahwa keduanya sesungguhnya bersumber dari akar masalah yang sama, yaitu ketiadaan parameter objektif untuk menguji itikad baik pihak ketiga. Dalam studi yang sama (Fuadi et al., 2024) mengingatkan bahwa keadilan substantif dalam perampasan aset menuntut pembedaan yang jelas antara pihak yang memperoleh manfaat nyata dari tindak pidana dan pihak yang memperoleh haknya melalui hubungan hukum yang sah, sementara itu dalam penelitian yang sama (Andini et al., 2025) menunjukkan bahwa Australia, melalui kerangka *Proceeds of Crime Act*-nya, telah mengembangkan parameter yang lebih terstruktur untuk menguji klaim pihak ketiga dibandingkan RUU Perampasan Aset Indonesia yang masih bersifat umum. Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia juga relevan sebagai rujukan metodologis, meskipun belum menyentuh NCBAF secara langsung: (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016.) dan (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 90/PUU-XIII/2015.) memperlihatkan kecenderungan Mahkamah Konstitusi untuk menguji perluasan kewenangan negara dalam penanganan kejahatan ekonomi melalui kerangka kepastian hukum dan proporsionalitas, sebagaimana dicatat dalam kajian (Isra, 2014), mengenai peran Mahkamah Konstitusi dalam penguatan hak asasi manusia dan kajian (Felicia, 2022), mengenai kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pola putusan tersebut mengindikasikan bahwa perluasan kewenangan negara dalam penanganan kejahatan ekonomi, termasuk NCBAF, kemungkinan

besar akan diuji oleh Mahkamah Konstitusi melalui parameter yang serupa apabila kelak dimohonkan pengujian.

Berdasarkan pembacaan tersebut, penulis berpendapat bahwa RUU Perampasan Aset perlu merumuskan kontrol yudisial berlapis, yaitu otorisasi hakim sebelum tindakan pengamanan berkembang menjadi pembatasan yang lebih berat (*ex ante judicial control*) serta mekanisme keberatan dan upaya hukum setelah putusan perampasan dijatuhkan (*ex post judicial control*), disertai parameter itikad baik pihak ketiga yang menggabungkan unsur subjektif (pengetahuan nyata) dan objektif (kewajaran transaksi, kesesuaian nilai, dan hubungan antarpihak), sebagaimana tersirat dari kombinasi doktrin *Innocent Owner Defense* Amerika Serikat pascareformasi CAFRA dan pengecualian pihak tidak terlibat dalam Pasal 240 ayat (3) KUHP Italia (Trinchera, 2025). Tanpa parameter yang eksplisit tersebut, keputusan mengenai itikad baik akan sepenuhnya bergantung pada penafsiran kasuistik hakim tanpa pedoman normatif yang memadai, sehingga berpotensi menghasilkan inkonsistensi putusan yang justru merugikan kepastian hukum.

Sebagai mini kesimpulan, keterbatasan perlindungan prosedural dalam RUU Perampasan Aset saat ini terletak pada tiga hal yang saling terkait: ketiadaan pemisahan tegas fungsi investigatif dan adjudikatif, ketiadaan kontrol yudisial berlapis yang eksplisit, dan ketiadaan parameter itikad baik pihak ketiga yang dapat diuji secara objektif. Ketiga kekurangan tersebut menegaskan bahwa persoalan konstitusional NCBAF tidak dapat diselesaikan hanya dengan menyatakan bahwa hak milik dapat dibatasi demi kepentingan pemulihan aset, melainkan menuntut arsitektur hukum acara yang secara spesifik menjawab pertanyaan siapa yang mengawasi, kapan pengawasan itu terjadi, dan bagaimana pihak ketiga yang tidak bersalah dapat mempertahankan haknya.

C. Konstruksi Konstitusional: *Sequential Constitutional Control* sebagai Formulasi Normatif NCBAF dalam RUU Perampasan Aset

Bertolak dari dua kesenjangan normatif yang telah diidentifikasi pada subbab sebelumnya, yaitu belum dirumuskannya secara tegas *nexus requirement* dan standar pembuktian, serta belum terbangunnya kontrol yudisial berlapis dan parameter perlindungan pihak ketiga yang beritikad baik, penelitian ini menawarkan konstruksi konstitusional NCBAF dalam satu kerangka pengendalian yang disebut *Sequential Constitutional Control*. Secara morfologis, kerangka ini terdiri atas lima *constitutional gates* yang harus dipenuhi secara berurutan sebelum perampasan aset memperoleh legitimasi definitif: legalitas; *nexus* dan standar pembuktian; *due process of law*, kontrol yudisial, keberatan, dan remediasi; perlindungan *bona fide third party*; serta proporsionalitas. Kelima gerbang tersebut tidak disusun sebagai daftar prinsip yang berdiri sendiri, melainkan sebagai rangkaian syarat kumulatif, sehingga pemenuhan satu gerbang tidak dapat menggantikan kegagalan pada gerbang lainnya.

Landasan doktrinal bagi konstruksi berjenjang ini dapat ditelusuri dari teori proporsionalitas yang dikembangkan oleh Alexy, yang menempatkan hak konstitusional sebagai *optimization requirement* yang harus diuji melalui rangkaian sub-prinsip: kesesuaian (*suitability*), kebutuhan (*necessity*), dan pengimbangan dalam arti sempit (*proportionality stricto sensu*), di mana semakin besar derajat pengurangan terhadap suatu prinsip, semakin besar pula bobot kepentingan yang harus dipenuhi oleh prinsip yang berlawanan (Alexy, 2015). Doktrin tersebut relevan untuk menata gerbang kelima dalam *Sequential Constitutional Control*, sementara struktur pembuktian berjenjang pada gerbang kedua dapat dianalogikan dengan model *extended confiscation* di berbagai yurisdiksi Eropa, yang menuntut negara terlebih dahulu membuktikan disproporsi objektif antara kekayaan dan penghasilan sah sebelum beban penjelasan berpindah kepada pemilik aset, sebagaimana diatur dalam Pasal 73a *Strafgesetzbuch* Jerman maupun Pasal 240-bis KUHP Italia dan telah diharmonisasikan pada tingkat Uni Eropa melalui (Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the Freezing and Confiscation of Instrumentalities and Proceeds of Crime in the European Union, 2014), serta pembaruannya dalam (DIRECTIVE (EU) 2024/1260 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 April 2024 on Asset Recovery and Confiscation, 2024) (Boucht, 2019); (Panzavolta, 2018). Model perbandingan dari Amerika Serikat turut memperkaya konstruksi gerbang keempat: reformasi *Innocent Owner Defense* melalui *Civil Asset Forfeiture Reform Act* tahun 2000 menunjukkan bahwa perlindungan pihak ketiga yang beritikad baik dapat dikodifikasi sebagai hak substantif yang dapat diuji di pengadilan, bukan sekadar diskresi administratif (Trinchera, 2025).

Persoalan hukum yang hendak dijawab melalui konstruksi ini adalah bagaimana mencegah agar kegagalan pada satu aspek pengendalian NCBAF tidak dianggap dapat ditutupi atau dibenarkan oleh terpenuhinya aspek lainnya, sehingga setiap *constitutional gate* harus dipenuhi secara berurutan sebelum perampasan aset dapat dibenarkan. Pengalaman komparatif memperlihatkan bahwa kegagalan menjaga sekuens semacam ini menimbulkan konsekuensi serius: *civil forfeiture* di Amerika Serikat pada masa sebelum Bajakajian dan CAFRA memungkinkan penyitaan yang secara nilai jauh melampaui tingkat keseriusan tindak pidana yang mendasarinya, sebagaimana ditegaskan Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam (*United States v. Bajakajian*, 1998), yang menetapkan standar "*grossly disproportionate*" sebagai batas konstitusional berdasarkan Klausul Denda Berlebihan Amandemen Kedelapan, menyusul putusan (STATES, 1993), yang untuk pertama kalinya menegaskan bahwa *forfeiture* yang bersifat punitif tunduk pada pengujian proporsionalitas (Trinchera, 2025). Demikian pula, putusan (*United States v. Ursery*, 1996), menegaskan bahwa *forfeiture* yang bersifat remedial murni tidak melanggar prinsip *ne bis in idem*, tetapi penegasan tersebut hanya berlaku sepanjang *forfeiture* benar-benar dibatasi pada hasil tindak pidana dan tidak diperluas menjadi instrumen punitif yang menyasar properti yang diperoleh secara sah.

Analisis kritis atas rangkaian putusan tersebut menegaskan argumen inti *Sequential Constitutional Control*, yaitu bahwa legitimasi konstitusional NCBAF tidak dapat diperoleh secara instan melalui pemenuhan satu syarat formal semata. Ketika gerbang legalitas telah terpenuhi tetapi gerbang nexus dan standar pembuktian diabaikan, hasilnya adalah perampasan yang secara formal sah namun secara substantif sewenang-wenang, sebagaimana tercermin dalam kritik terhadap konsep *guilty property* yang oleh (Trinchera, 2025) disebut sebagai fiksi yang menyembunyikan persoalan substantif di balik legitimasi prosedural semu. Sebaliknya, ketika gerbang nexus telah terpenuhi tetapi gerbang due process dan kontrol yudisial diabaikan, hasilnya adalah perampasan yang secara material berdasar namun secara prosedural tidak sah, sebagaimana ditunjukkan oleh kritik terhadap mekanisme *confisca di prevenzione* Italia yang mempertahankan pembalikan beban pembuktian tanpa jaminan prosedural pidana penuh. Dan ketika keempat gerbang pertama telah terpenuhi tetapi gerbang proporsionalitas diabaikan, hasilnya adalah perampasan yang sah secara formal dan prosedural, namun berlebihan secara substantif dibandingkan dengan tujuan pemulihan aset yang hendak dicapai, sebagaimana diperingatkan melalui uji "*grossly disproportionate*" dalam *Bajakajian*.

Berdasarkan keseluruhan analisis tersebut, penulis merumuskan rekomendasi kebijakan (*legal policy reform*) bagi penyempurnaan RUU Perampasan Aset Indonesia. Pertama, RUU perlu merumuskan secara tertutup kategori objek NCBAF yang terbatas pada hasil tindak pidana dan padanan nilainya, sejalan dengan kritik (Trinchera, 2025) terhadap perluasan *civil forfeiture* Amerika Serikat kepada instrumentalitas dan *facilitating property* yang justru menimbulkan persoalan konstitusional paling serius. Kedua, RUU perlu menetapkan ambang bukti awal objektif sebagai syarat pendahuluan sebelum pembuktian terbalik diberlakukan, mengikuti logika disproporsi kekayaan-penghasilan dalam *confisca allargata* dan *extended confiscation* Uni Eropa (Panzavolta, 2018). Ketiga, RUU perlu memisahkan secara kelembagaan fungsi investigatif, fungsi pengamanan, fungsi pengajuan permohonan, dan fungsi adjudikasi, disertai kontrol yudisial *ex ante* dan *ex post* yang eksplisit. Keempat, RUU perlu mengkodifikasi parameter itikad baik pihak ketiga sebagai hak substantif yang dapat diuji di pengadilan, mengikuti arah reformasi *Innocent Owner Defense* pascareformasi CAFRA. Kelima, RUU perlu mencantumkan uji proporsionalitas eksplisit yang mencakup tujuan yang sah, kesesuaian, kebutuhan, dan pengimbangan, sebagai gerbang penutup sebelum perampasan memperoleh status definitif, sejalan dengan teori proporsionalitas (Alexy, 2015).

Sebagai mini kesimpulan penutup pembahasan ini, *Sequential Constitutional Control* menegaskan bahwa efektivitas pemulihan aset dan perlindungan hak konstitusional bukan dua kepentingan yang harus dipertentangkan, melainkan dua parameter yang harus dipenuhi secara berjenjang dan kumulatif. Kegagalan pada satu gerbang harus menghentikan proses menuju perampasan definitif, bukan ditutupi oleh pemenuhan gerbang berikutnya. Dengan mengintegrasikan pengalaman komparatif dari tradisi *common law* Amerika Serikat, tradisi *civil law* Italia dan kerangka harmonisasi Uni Eropa, serta doktrin proporsionalitas kontinental yang dikembangkan (Alexy, 2015), konstruksi ini menawarkan kerangka pengendalian konstitusional yang dapat diuji secara yudisial sekaligus cukup fleksibel untuk diadaptasikan ke dalam struktur hukum acara pidana Indonesia. Dengan demikian, RUU Perampasan Aset, ketika kelak disahkan, diharapkan dapat berfungsi sebagai instrumen pemulihan aset yang efektif tanpa mengorbankan prinsip negara hukum dan jaminan konstitusional atas hak milik.

KESIMPULAN

Penerapan *Non-Conviction-Based Asset Forfeiture* (NCBAF) dalam konteks Indonesia memiliki dasar kepentingan yang kuat dalam mendukung pemulihan aset hasil tindak pidana, khususnya ketika proses pemidanaan tidak dapat dilakukan atau tidak dapat menjadi satu-satunya instrumen untuk memulihkan aset. Namun, perampasan aset tanpa adanya putusan pidana juga menimbulkan persoalan konstitusional karena secara langsung berhubungan dengan hak atas kepemilikan, kepastian hukum, dan perlindungan dari tindakan negara yang tidak proporsional. Oleh karena itu, pengaturan NCBAF dalam RUU Perampasan Aset tidak cukup hanya memberikan kewenangan kepada negara untuk merampas aset, tetapi harus sekaligus membangun mekanisme pengendalian yang mampu menjamin keseimbangan antara kepentingan pemulihan aset dan perlindungan hak konstitusional.

Penelitian ini menawarkan konstruksi *Sequential Constitutional Control* sebagai konstruksi normatif untuk mengendalikan penerapan NCBAF melalui lima *constitutional gates* yang bersifat berurutan dan kumulatif. *Gate* pertama adalah legalitas yang mensyaratkan adanya dasar hukum yang jelas mengenai kewenangan, objek, syarat, dan prosedur perampasan. *Gate* kedua mensyaratkan adanya *nexus* yang memadai antara aset dan tindak pidana serta dasar pembuktian yang objektif sebelum beban untuk memberikan penjelasan mengenai asal-usul aset dapat dibebankan kepada pihak yang berkepentingan. *Gate* ketiga menempatkan *due process of law*, pemberitahuan, kesempatan yang efektif untuk membantah, pengawasan hakim, dan upaya hukum sebagai jaminan terhadap tindakan sewenang-wenang. *Gate* keempat memberikan perlindungan terhadap pihak ketiga yang mempunyai kepentingan hukum yang sah dan beritikad baik. Sementara itu, *gate* kelima mengharuskan perampasan memenuhi prinsip proporsionalitas melalui pengujian kesesuaian, kebutuhan, dan keseimbangan antara tujuan pemulihan aset dan beban yang ditimbulkan terhadap hak milik.

Konstruksi tersebut menempatkan kelima *constitutional gates* bukan sebagai persyaratan yang berdiri sendiri, melainkan sebagai mekanisme pengujian yang harus dipenuhi secara bertahap. Kegagalan pada salah satu *gate* menyebabkan legitimasi konstitusional perampasan tidak dapat dilanjutkan pada tahap berikutnya. Dengan demikian, terpenuhinya satu aspek, seperti adanya tujuan pemulihan aset atau adanya dugaan hubungan antara aset dan tindak pidana, tidak dapat dengan sendirinya membenarkan pengabaian terhadap *due process*, perlindungan pihak ketiga, ataupun proporsionalitas.

Konstruksi *Sequential Constitutional Control* pada akhirnya memberikan arah bagi pembentuk undang-undang agar pengaturan NCBAF dalam RUU Perampasan Aset tidak hanya berorientasi pada efektivitas *asset recovery*, tetapi juga membangun batas kewenangan negara yang dapat diuji secara yudisial. Dengan pendekatan tersebut, NCBAF dapat ditempatkan sebagai instrumen pemulihan aset yang tetap berada dalam kerangka negara hukum dan penghormatan terhadap hak konstitusional, sehingga tujuan pemberantasan kejahatan dan pemulihan aset dapat berjalan seimbang dengan perlindungan terhadap hak milik dan jaminan *due process of law*.

DAFTAR PUSTAKA

- Aldin, Mpesau, A., Dagani, G., Ruslan, & Rosidin, A. (2026). Peredaran Narkotika Tanpa Kontak Langsung: Studi Kriminologis Terhadap Modus “Menempel” Dikawasan Lorong Jati Kota Kendari. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 7(12).
- Alexy, R. (2015). Robert Alexy, Constitutional Rights, Democracy, and Representation. *Journal of Legal Philosophy*, 1, 23–36. <https://doi.org/https://www.rivisteweb.it/doi/10.4477/79700>
- Andini, O. G., Boer, M. R. K., Tanjung, S. A., & Odelia, M. (2025). Human Rights Protection for the Third-Party in Non-Conviction Based Asset Forfeiture: A Comparison of Indonesia and Australia. *Journal of International Law*, 6(2), 240–259. <https://doi.org/https://doi.org/10.22437/up.v6i2.41117>
- Ayuningsih, I. R., & Nelson, F. M. (2022). Perampasan Aset Tanpa Pemidanaan dalam Perspektif Hukum Responsif. *Jurnal Ius Constituendum*, 7(2), 246–261. <https://doi.org/https://doi.org/10.26623/jic.v7i2.5142>
- Azizah, H., Mulyadi, M., Syahrin, A., & Marlina, M. (2026). Guarding Property, Recovering Assets: A Constitutional Court Perspective on Non-Conviction-Based Asset Forfeiture in Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 23(2), 337–372. <https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk2326>
- Badan Keahlian DPR RI, Pusat Analisis dan Anggaran dan Akuntabilitas Keuangan Negara. (2024). (n.d.).
- BENNIS v. MICHIGAN (1996).
- Borlini, L., & Rose, C. (2024). The normative development of laws on asset preservation and confiscation: An examination of emerging best practices. *International Journal of Constitutional Law*, 22(2), 514–537.

- <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/icon/moae036>
- Boucht, J. (2019). Asset confiscation in Europe – past, present, and future challenges Available to Purchase. *Journal of Financial Crime*, 26(2), 526–548. <https://doi.org/https://doi.org/10.1108/JFC-04-2018-0043>
- Cassella, S. D. (2022). *Asset Forfeiture Law in the United States - Third Edition*. Juris Publishing.
- Co, Calero-Toledo v. Pearson Yacht Leasing (1974).
- Criminal Finances Act (2017).
- DIRECTIVE (EU) 2024/1260 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 April 2024 on Asset Recovery and Confiscation (2024).
- Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the Freezing and Confiscation of Instrumentalities and Proceeds of Crime in the European Union (2014).
- Economic Crime (Transparency and Enforcement) Act (2022).
- Economic Crime and Corporate Transparency Act (2023).
- Felicia, F. (2022). Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Indonesia Sosial Teknologi*, 3(5), 574–585. <https://doi.org/https://doi.org/10.59141/jist.v3i05.422>
- Fuadi, G., Putri, W. V., & Raharjo, T. (2024). Tinjauan Perampasan Aset dalam Tindak Pidana Pencucian Uang dari Perspektif Keadilan. *Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan*, 5(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.18196/jphk.v5i1.19163>
- Greenberg, T. S., Samuel, L. M., Grant, W., & Gray, L. (2009). *NON-CONVICTION BASED ASSET FORFEITURE*. The Word Bank.
- Hafid, I. (2021). Perampasan Aset Tanpa Pemidanaan Dalam Perspektif Economic Analysis Of Law. *Lex Renaissance*, 6(1), 465–480. <https://doi.org/https://doi.org/10.20885/JLR.vol6.iss3.art3>
- Hiariej, E. O. S. (2019). UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA. *JURNAL MIMBAR HUKUM*, 31(1), 112–125. <https://doi.org/https://doi.org/10.22146/jmh.43968>
- Hryniewicz-Lach, E. (2024). Improving asset confiscation : in the quest for effective and just solutions. *Era Forum*, 01114(2020), 231–247. <https://doi.org/10.1007/s12027-024-00806-8>
- Indonesia, D. P. R. (n.d.). *Paripurna Tetapkan RUU Perampasan Aset Masuk Bersama 51 RUU Prioritas Prolegnas 2025-2026 Lainnya*. <https://www.dpr.go.id/Kegiatan-Dpr/Berita/Paripurna-Tetapkan-RUU-Perampasan-Aset-Masuk-Bersama-51-RUU-Prioritas-Prolegnas-2025-2026-Lainnya-59616>.
- Isra, S. (2014). Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia Di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 11(3), 409–427. <https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk1131>.
- Korupsi, K. P. (2024). *Kinerja 2020-2024: KPK Kembalikan Kerugian Negara Senilai Rp2,5 Triliun*. Kpk.Go.Id. <https://doi.org/https://kpk.go.id/id/ruang-informasi/berita/kinerja-2020-2024-kpk-kembalikan-kerugian-negara-senilai-rp25-triliun>
- Legislative Decree no 159 / 2011 (Italy)*. (2026). 2011(159), 5623.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016*. (n.d.).
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 90/PUU-XIII/2015*. (n.d.).
- Panzavolta, M. (2018). Confiscating Dirty Assets: The Italian Experience. In C. King, Walker, Clive, & J. Gurulé (Eds.), *The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law* (pp. 491–514). Springer International Publishing.
- Proceeds of Crime Act 2002 (2002).
- Rugian, I. A. (2021). Prinsip Proporsionalitas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Perbandingan di Indonesia dan Jerman). *Jurnal Konstitusi*, 18(2), 461–479. <https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk1829>.
- Solum, L. B., & Crema, M. (2022). The Original Meaning of “Due Process of Law” in the Fifth Amendment. *Virginia Law Review*, 108(447), 89.
- STATES, A. v. U. (1993). certiorari to the united states court of appeals for the eighth circuit. *Justia*, 881(4), 606–611.
- Sudarto, Purwadi, H., & Hartriwiningsih. (2017). MEKANISME PERAMPASAN ASET DENGAN MENGGUNAKAN NON-CONVICTION BASED ASSET FORFEITURE SEBAGAI UPAYA PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA AKIBAT TINDAK PIDANA KORUPSI. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi*, 5(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.20961/hpe.v5i1.18352>
- Trinchera, T. (2025). Fighting Crime in Non-Criminal Proceedings: A Comparative Study of American Civil Forfeiture and Italian Preventive Confiscation. *The American Journal of Comparative Law*, 73(3), 579–625. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ajcl/avaf027>
- United Nations Convention against Corruption (2018).
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). *Thirteenth session Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery*.
- United States v. Bajakajian (1998).
- United States v. Ursery (1996).
- Wiwoho, S. H. (2024). Acceleration of Legal Reformulation Regarding Non-Conviction Based Asset Forfeiture

- in Indonesia. *Pena Justisia*, 23(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.31941/pj.v23i3.4783>
- Wulandari, Suprayitno, W., Kurniawan, K. D., & Borsa, M. Ö. (2023). Asset Forfeiture of Corruption Proceeds Using the Non-Conviction Based Asset Forfeiture Method: A Review of Human Rights. *Indonesia Law Reform Journal*, 3(1), 15–25. <https://doi.org/https://doi.org/10.22219/ilrej.v3i1.24496>