

BAB II

TINJAUAN UMUM TINDAK PIDANA KORUPSI DAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA SERTA PERJANJIAN PENANGGUHAN PENUNTUTAN

A. Sejarah Undang-Undang Korupsi di Indonesia

Korupsi merupakan suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak resmi dengan hak-hak dari pihak lain, secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain.⁷¹ Tindak pidana korupsi merupakan kejahatan yang telah menyita perhatian dunia.

Dalam perkembangannya di Indonesia, korupsi telah membudaya sejak lama. Korupsi menjadi ancaman terhadap cita-cita bangsa menuju masyarakat yang adil dan makmur. Negara memiliki tanggung jawab memenuhi kewajiban untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar masyarakat dalam rangka pelayanan publik. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan amanah kepada pemerintah berkaitan dengan pelayanan publik yaitu membangun kepercayaan masyarakat yang harus sesuai dengan harapan dan tuntutan masyarakat sebagai bagian dari tanggung jawab negara.

Pembangunan nasional yaitu bertujuan untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang adil dan makmur berdasar Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana kehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

⁷¹ Bambang Waluyo, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Strategi dan Optimalisasi)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, halaman 8.

Hal ini senantiasa harus diwujudkan dengan penuh keyakinan, sehingga Indonesia harus terbebas dari tindak pidana korupsi.

Berbagai upaya dalam pemberantasan korupsi dilakukan oleh pemerintah sejak orde lama. Indonesia mulai membentuk Badan Pemberantasan Korupsi Panitia Retooling Aparatur Negara, kemudian pada tahun 1963 diciptakannya Operasi Budhi yang selanjutnya diganti dengan Komando Tertinggi Retooling Aparat Revolusi. Pada masa orde baru, Indonesia kembali membuat Tim Pemberantasan Korupsi yang diketuai langsung oleh Jaksa Agung, dan menciptakan Komite Empat untuk membersihkan perusahaan milik negara yang dianggap sebagai sarang korupsi. Pada masa ini, pemerintah juga mengeluarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Meski telah dilakukan berbagai upaya tersebut, namun permasalahan korupsi di Indonesia tidak kian surut.

Ada empat tipe kebijakan pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh berbagai negara menurut Carolien Klein Haarhuis, yaitu:

1. Tipe pertama adalah dengan mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap kekuasaan negara terutama dari pejabat publik dalam berbagai bidang kehidupan, misalnya dengan melaksanakan deregulasi ekonomi, mengurangi monopoli negara untuk memberikan pelayanan, melaksanakan reformasi pajak dan lain-lain.
2. Tipe kedua adalah dengan menciptakan pemerintahan yang transparan dan akuntabel dengan mengurangi berbagai bentuk diskresi yang sering dilakukan oleh pejabat publik.

3. Tipe ketiga adalah menciptakan situasi dimana masyarakat bisa memilih kemana meminta berbagai jenis pelayanan publik. Kesempatan masyarakat memilih, bisa membuat birokrasi bersaing dalam memberikan pelayanan, maka berbagai modus yang mengarah kepada korupsi dapat berkurang. Prakondisi adalah pemberian gaji atau upah yang tinggi pada pejabat atau pelayan publik agar tidak menerima suap.
4. Tipe keempat adalah dengan melakukan reformasi hukum dan peradilan. Reformasi dilakukan dengan merancang peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan kepastian bahwa ada sanksi hukum bagi pelaku, meningkatkan profesionalisme aparat penegak hukum, memastikan bahwa peradilan harus bebas dari campur tangan pihak eksekutif dan pembentukan lembaga independen untuk memberantas korupsi.

Memasuki era reformasi 1998 yang membawa makna dimulainya tonggak pembaharuan dalam segala aspek kehidupan di Indonesia, mengusung reformasi hukum menjadi agenda utamanya. Gerakan reformasi merupakan jawaban atas krisis yang merambah dalam berbagai bidang, seperti politik, ekonomi, hukum, dan sosial. Harapan besar akan terwujudnya pencegahan dan pemberantasan korupsi sebagaimana cita-cita luhur reformasi diwujudkan dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Tindak lanjut ketentuan dari ketetapan MPR tersebut adalah dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang

Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.

Sejarah pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia memang merupakan sejarah panjang dengan sederetan perundang-undangan yang dilengkapi dengan berbagai tim atau komisi khusus guna menunjang pemberantasan tindak pidana korupsi. Hal ini menunjukkan bahwa pemberantasan korupsi memang membutuhkan penanganan yang ekstra keras dan membutuhkan kemauan politik yang sangat besar dan serius dari pemerintah yang berkuasa.⁷² Dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, Pemerintah Indonesia telah meletakkan landasan kebijakan yang kuat dalam usaha memerangi tindak pidana korupsi. Berdasarkan pertimbangan bahwa tindak pidana korupsi telah meluas, maka kemudian dibentuklah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-undang ini merupakan tonggak awal era reformasi dalam usaha pemberantasan korupsi oleh pemerintah.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa terhadap seseorang yang melakukan tindak pidana korupsi akan dijatuhi pidana penjara dan denda, serta dapat dijatuhi pidana tambahan sebagaimana telah diatur dalam undang-undang. Kemudian, apabila tindak pidana korupsi tersebut dilakukan dalam keadaan tertentu, maka dapat dijatuhi pidana mati. Keadaan tertentu yang dimaksud disini adalah pada waktu negara dalam keadaan bahaya sesuai dengan

⁷²Ruslan Renggong, *Hukum Pidana Khusus (Memahami Delik-Delik di Luar KUHP)*, Kencana, Jakarta, 2016, haaman 60.

undang-undang yang berlaku, pada waktu terjadi bencana alam nasional, sebagai pengulangan tindak pidana korupsi, atau pada waktu negara dalam keadaan krisis ekonomi dan moneter.

Ketentuan pidana yang diatur dalam undang-undang tersebut merupakan upaya pengejawantahan keadilan yang hendak diwujudkan pemerintah Indonesia. Hans Kelsen mendefinisikan makna dari sebuah keadilan adalah legalitas, dimana suatu peraturan umum adalah adil apabila diterapkan sesuai dengan aturan tertulis yang mengaturnya, dan sama penerapannya pada semua kasus serupa.⁷³ Aturan tertulis merupakan salah satu produk hukum, dimana hukum sebagai suatu produk keputusan negara merupakan satu kesatuan sistem yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Pada pokoknya hukum merupakan suatu bentuk peraturan yang berisikan suatu larangan, anjuran bahkan berisikan suatu kebolehan. Disisi lain, suatu norma adalah milik suatu sistem norma dapat diuji hanya dengan meyakinkan bahwa adanya norma tersebut menderivasikan validitas dari norma dasar yang membentuk tata hukum.⁷⁴

Aturan-aturan hukum di Indonesia, seperti hukum adat, kearifan lokal, dan kebiasaan terangkum ke dalam suatu bingkai hukum nasional yang dijadikan hukum positif Indonesia. Norma-norma hukum dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari suku bangsa, budaya dan agama yang ada di Indonesia, kemudian diwujudkan sebagai landasan hukum bangsa Indonesia dalam mewujudkan keadilan hukum. Berbicara mengenai keadilan, berarti sudah masuk dalam tataran

⁷³Hans Kelsen Alih Bahasa Somardi, *Teori Umum Hukum Dan Negara*, Judul Asli: *General Theory of Law and State*, Bee Media Jakarta, 2007, halaman 65.

⁷⁴Hans kelsen dalam Jimly Ashidiqie, "Perihal Undang-Undang", Raja Grafindo Press, Jakarta, 2010, halaman 170.

filosofis yang perlu perenungan secara mendalam sampai hakikat yang paling dalam. Hal tersebut dilakukan dengan menekankan bahwa keadilan didasarkan pada pengetahuan perihal sesuatu yang baik. Keadilan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tujuan hukum itu sendiri, disamping kepastian hukum dan kemanfaatan. Menyikapi berbagai kasus tindak pidana korupsi yang terjadi di negara Indonesia, membawa pada satu perenungan apakah terminologi keadilan dapat dijadikan sebagai bagian utama dalam pencapaian tujuan hukum, mengingat konsep keadilan bersifat abstrak sehingga diperlukan pemahaman nilai dasar hukum sehingga dapat membangun hukum yang sebenarnya.

Memaknai keadilan memang selalu berawal dari keadilan sebagaimana tujuan hukum yang lain yaitu kepastian hukum dan kemanfaatan. Keadilan memang tidak secara tersurat tertulis dalam teks tersebut, namun pembentuk undang-undang telah memandang dalam pembuatan produk perundang-undangannya harus didasarkan pada keadilan yang merupakan bagian dari tujuan hukum itu sendiri. Dengan demikian, pembuatan undang-undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, sejatinya telah didasarkan pada nilai keadilan yang diharapkan dapat membawa nilai kepastian hukum dan kemanfaatan. Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.⁷⁵ Keadilan merupakan

⁷⁵Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung, 2011, halaman 7.

pertimbangan nilai yang bersifat subjektif. Suatu tatanan yang adil beranggapan bahwa suatu tatanan bukan kebahagiaan setiap perorangan, melainkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin individu dalam arti kelompok, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan tertentu, yang oleh penguasa atau pembuat hukum dianggap sebagai kebutuhan-kebutuhan yang patut dipenuhi. Dalam hal ini, kebutuhan yang patut dipenuhi oleh pembuat undang-undang adalah membentuk suatu produk hukum dalam upaya pemberantasan korupsi.

Dalam perumusan ketentuan pidana dalam undang-undang pemberantasan korupsi merupakan perwujudan dari teori keadilan adalah legalitas Hans Kelsen. Penerapan hukuman yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dibuat secara tertulis dan diberlakukan pada semua kasus yang sama. Penyusunan ketentuan pidana ini dimaksudkan untuk memberikan efek jera terhadap para pelaku tindak pidana korupsi dan dapat membawa kebahagiaan bagi masyarakat Indonesia, sehingga dapat memberikan kemanfaatan bagi tatanan kehidupan.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juga memberikan amanat untuk membentuk suatu lembaga khusus guna menangani pemberantasan korupsi. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 kemudian diubah melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Menjawab amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, dibentuklah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai landasan yuridis pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi di Indonesia. Dengan diundangkannya undang-

undang tersebut, maka telah menambah ketentuan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan persidangan yang menangani perkara korupsi. Kemudian, pada 29 Desember 2003 dibentuklah Komisi Pemberantasan Anti Korupsi (KPK) sebagai suatu lembaga negara yang memiliki fungsi pemberantasan dan pencegahantindak pidana korupsi di Indonesia. Pembentukan KPK tidak terlepas dari ketidakmampuan lembaga yang telah dibentuk sebelumnya dalam menangani perkara tindak pidana korupsi.

Tindak pidana korupsi merupakan kejahatan yang merugikan keuangan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional, sehingga dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) dimana pemberantasannya memerlukan proses luar biasa. Oleh karena itu, bangsa-bangsa di dunia sepakat untuk bahu-membahu memberantas korupsi yang bersifat transnasional. *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) sebagai konvensi anti korupsi internasional telah mengamanatkan bagi negara agar dapat memberantas dan mencegah korupsi secara efektif serta efisien melalui institusi-institusi pemberantasan korupsi.⁷⁶ Indonesia merupakan salah satu negara yang ikut menandatangani UNCAC dan telah meratifikasinya melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006. Dengan demikian, Indonesia telah terikat secara moral, politis, dan yuridis untuk melaksanakan UNCAC.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 mengatur bahwa “Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas

⁷⁶Eddy Omar Sharif Hiariej, “United Nations Convention Against Corruption Dalam Sistem Hukum Indonesia,” *Mimbar Hukum*, Vol. 31, No. 1, 2019, halaman 114.

dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun”. Berdasarkan ketentuan tersebut tampak jelas bahwa KPK merupakan lembaga yang bersifat independen dalam melaksanakan tugas serta wewenangnya. Dalam undang-undang ini diatur terkait kewenangan KPK dalam melaksanakan tugasnya. Dimana KPK dapat mensupervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi, melakukan tindakan pencegahan korupsi, dan memonitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara. KPK juga diberi kewenangan untuk memperpendek jalur birokrasi dan proses penuntutan. KPK dapat mengambil dua peranan sekaligus yakni tugas Kepolisian dan Kejaksaan yang selama ini tidak berdaya dalam menumpas korupsi.

Dalam keberjalanannya, pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh KPK belum optimal. Hal tersebut disinyalir berkaitan dengan kelemahan koordinasi antar penegak hukum (Kepolisian dan Kejaksaan), dugaan tumpang tindih kewenangan dengan instansi penegak hukum lain, serta belum adanya lembaga pengawas. Dengan berbagai kondisi dan tantangan yang dihadapi oleh KPK, hal ini mendorong untuk dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perubahan pertama dari undang-undang ini adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menjadi Undang-

Undang. Perubahan ini dimaksudkan untuk mengatasi timbulnya kegentingan yang diakibatkan terjadinya kekosongan keanggotaan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Komisi Pemberantasan Korupsi saat itu dipimpin kurang dari 3 (tiga) orang komisioner, dari yang seharusnya berjumlah 5 (lima) orang. Sedangkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana

Korupsi mengatur bahwa Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi bekerja secara kolektif. Untuk tetap mempertahankan keberlanjutan kepemimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi, perlu dilakukan pengisian kekosongan keanggotaan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi secara cepat agar tidak menghambat proses pemberantasan korupsi. Di samping itu, pengisian keanggotaan sementara Komisi Pemberantasan Korupsi sangat diperlukan untuk tetap menjamin kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai lembaga negara.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menyebutkan bahwa pemilihan dan penetapan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dilakukan melalui seleksi dan penilaian oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan hasilnya disampaikan kepada Presiden untuk ditetapkan, namun mekanisme tersebut membutuhkan waktu yang cukup lama. Sehingga, apabila tidak dilakukan pengisian kekosongan keanggotaan Komisi Pemberantasan Korupsi secara cepat akan berdampak pada menurunnya kredibilitas Indonesia dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, untuk menjaga komitmen dan konsistensi dalam pemberantasan korupsi serta memperhatikan aspirasi masyarakat yang berkembang, Presiden sesuai dengan kewenangannya sebagaimana diatur dalam

Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2015 tersebut menjelaskan bahwa dalam hal terjadi kekosongan keanggotaan pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang menyebabkan pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi berjumlah kurang dari 3 (tiga) orang, Presiden mengangkat anggota sementara pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi sejumlah jabatan yang kosong dengan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak yang sama dengan pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi. Kemudian, apabila kekosongan keanggotaan pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi menyangkut Ketua, maka ketua sementara dipilih dan ditetapkan oleh Presiden. Dalam undang-undang ini juga diatur terkait masa jabatan anggota sementara pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yaitu sampai dengan anggota pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang digantikan karena diberhentikan sementara telah diaktifkan kembali atau karena pengucapan sumpah/janji anggota pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang baru setelah dipilih melalui proses yang telah ditetapkan.

Selain perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, dilakukan pula beberapa kali pengujian terhadap undang-undang yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi. Dari banyaknya pengujian yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi, terdapat 6 (enam) putusan pengujian undang-undang yang dikabulkan, yakni pada perkara nomor 3/PUU-IV/2006 (UU

Tipikor), perkara nomor 12-16-19/PUU-IV/2006 (UU KPK), perkara nomor 133/PUU-VII/2009 (UU KPK), perkara nomor 5/PUU-IX/2011 (UU KPK), perkara nomor 16/PUU-XII/2014 (UU KPK) dan perkara nomor 25/PUU-XII/2014 (UU Tipikor). Dari beberapa putusan tersebut, terdapat implikasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kewenangan dan fungsi KPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 menyebut KPK sebagai lembaga yang penting secara kontitusional dan termasuk lembaga yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, putusan ini menegaskan keberadaan KPK sebagai lembaga independen, mandiri, dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Pada putusan Mahkamah Konstitusi nomor 19/PUU-V/2007, ditegaskan sifat independensi KPK dalam pemberhentian secara tetap pimpinan KPK. Sebagai lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari intervensi kekuasaan manapun, diperlukan adanya prinsip *check and balances* dalam pemberhentian secara tetap pimpinan KPK dengan menggunakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Selanjutnya, dalam perkembangan pemberantasan tindak pidana korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi dirasa kurang efektif. Lemahnya koordinasi antar lini penegak hukum, terjadinya pelanggaran kode etik oleh pimpinan dan staf Komisi Pemberantasan Korupsi, serta adanya masalah dalam pelaksanaan tugas dan wewenang, yakni adanya pelaksanaan tugas dan kewenangan Komisi

Pemberantasan Korupsi yang berbeda dengan ketentuan hukum acara pidana. Kemudian, kelemahan koordinasi dengan sesama aparat penegak hukum, problem penyadapan, pengelolaan penyidik dan penyelidik yang kurang terkoordinasi, terjadinya tumpang tindih kewenangan dengan berbagai instansi penegak hukum, serta belum adanya lembaga pengawas yang mampu mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi memungkinkan tidak terhindarnya celah dan kurang akuntabelnya pelaksanaan tugas dan kewenangan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.

Selain dari hal tersebut, tidak efektifnya pemberantasan korupsi dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Hambatan Struktural;

Hambatan yang bersumber dari praktik-praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang membuat penanganan tindak pidana korupsi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Yang termasuk dalam kelompok ini di antaranya: egoisme sektoral dan institusional yang menjurus pada pengajuan dana sebanyak-banyaknya untuk sektor dan instansinya tanpa memperhatikan kebutuhan nasional secara keseluruhan serta berupaya menutup-nutupi penyimpangan-penyimpangan yang terdapat di sektor dan instansi yang bersangkutan; belum berfungsinya fungsi pengawasan secara efektif; lemahnya koordinasi antara aparat pengawasan dan aparat penegak hukum; serta lemahnya sistem pengendalian intern yang memiliki korelasi positif dengan berbagai penyimpangan dan in-efisiensi dalam pengelolaan kekayaan negara dan rendahnya kualitas pelayanan publik.

2. Hambatan Kultural;

Hambatan yang bersumber dari kebiasaan negatif yang berkembang di masyarakat. Yang termasuk dalam kelompok ini di antaranya: masih adanya "sikap sungkan" dan toleran di antara aparat pemerintah yang dapat menghambat penanganan tindak pidana korupsi; kurang terbukanya pimpinan instansi sehingga sering terkesan toleran dan melindungi pelaku korupsi, campur tangan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam penanganan tindak pidana korupsi, rendahnya komitmen untuk menangani korupsi secara tegas dan tuntas, serta sikap permisif (masa bodoh) sebagian besar masyarakat terhadap upaya pemberantasan korupsi.

3. Hambatan Instrumental;

Hambatan yang bersumber dari kurangnya instrumen pendukung dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang membuat penanganan tindak pidana korupsi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Yang termasuk dalam kelompok ini di antaranya: masih terdapat peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, sehingga menimbulkan tindakan koruptif berupa penggelembungan dana di lingkungan instansi pemerintah; belum adanya "*single identification number*" atau suatu identifikasi yang berlaku untuk semua keperluan masyarakat (SIM, pajak, bank, dan sejenisnya.) yang mampu mengurangi peluang penyalahgunaan oleh setiap anggotamasyarakat; lemahnya penegakan hukum penanganan korupsi; serta sulitnya pembuktian terhadap tindak pidana korupsi.

4. Hambatan Manajemen;

Hambatan yang bersumber dari diabaikannya atau tidak diterapkannya prinsip-prinsip manajemen yang baik (komitmen yang tinggi dilaksanakan secara adil, transparan dan akuntabel) yang membuat penanganan tindak pidana korupsi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Yang termasuk dalam kelompok ini di antaranya: kurang komitmennya manajemen (pemerintah) dalam menindaklanjuti hasil pengawasan; lemahnya koordinasi baik di antara aparat pengawasan maupun antara aparat pengawasan dan aparat penegak hukum; kurangnya dukungan teknologi informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan; tidak independennya organisasi pengawasan; kurang profesionalnya sebagian besar aparat pengawasan; kurang adanya dukungan sistem dan prosedur pengawasan dalam penanganan korupsi, serta tidak memadainya sistem kepegawaian di antaranya sistem rekrutmen, rendahnya "gaji formal" PNS, penilaian kinerja dan *reward and punishment*.

Sejalan dengan hal tersebut, perlu dilakukan pembaruan hukum agar pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi berjalan secara efektif dan terpadu. Pembaruan hukum bersamaan dengan penguatan lembaga diperlukan agar kegiatan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, semakin baik dan komprehensif. Pembaruan hukum jugadilakukan dengan menata kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi dan penguatan tindakan pencegahan. Kemudian, upaya pembaruan hukum ini diwujudkan dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yang merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang

Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sejatinya perubahan tersebut didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 yang memberikan suatu pernyataan bahwa KPK idealnya merupakan organ eksekutif yang sering disebut lembaga pemerintah (*regeringsorgaan–bestuursorganen*) sekalipun posisinya berada di luar pemerintahan, yakni sebagai lembaga independen. Hal ini dimaksudkan agar kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi jelas, yaitu sebagai bagian dari pelaksana kekuasaan pemerintahan (*executive power*). Putusan tersebut memberikan penegasan bahwa independensi dari suatu lembaga pada dasarnya tetap dikategorikan sebagai lembaga negara yang melaksanakan fungsi pemerintahan. Hal ini dikarenakan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi kelembagaannya, KPK menggunakan anggaran negara serta melakukan penyerahan atas laporan kinerja kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden berkaitan dengan akuntabilitas kelembagaan.

Dasar dan alasan yang melatarbelakangi perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 adalah bahwa sebelumnya, lembaga pemerintah tidak efektif dalam memberantas korupsi sehingga diperlukan lembaga negara yang akan efektif dan efisien dalam memberantas tindak pidana korupsi. Kemudian hal tersebut dirubah dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 dengan perubahan ini negara memerlukan sinergitas antar lembaga penegak hukum dalam rangka keberhasilan memberantas tindak pidana korupsi serta melakukan strategi pencegahan dan pemberantasan korupsi yang seimbang. Kemudian, alasan lain dari perubahan undang-undang KPK yakni berkaitan

dengan tujuan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) sesuai dengan asas-asas HAM yang diatur dalam ketentuan undang-undang. Dalam hal ini, pembentuk undang-undang menghendaki adanya sinergitas kinerja antara KPK dengan Kejaksaan dan Kepolisian dalam memberantas tindak pidana korupsi sebagaimana tujuan awal KPK dibentuk yakni menjadi lembaga “*trigger mechanism*” bagi Kejaksaan dan Kepolisian dalam memberantas tindak pidana korupsi.

Dengan adanya perubahan undang-undang ini, diharapkan dapat mendudukkan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai satu kesatuan aparatur lembaga pemerintahan yang bersama-sama dengan kepolisian dan/atau kejaksaan melakukan upaya terpadu dan terstruktur dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi. Hal tersebut dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan hubungan antar kelembagaan penegakan hukum dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi, dengan tidak memonopoli dan menyelisih tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Sehingga, Komisi Pemberantasan Korupsi dapat melakukan kerjasama, supervisi dan memantau institusi yang telah ada dalam upaya bersama melakukan pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

B. Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia

Korupsi sebagai kejahatan luar biasa mengakibatkan kerugian yang besar bagi negara dan masyarakat serta berdampak terhadap pembangunan nasional, tatanan sosial dan politik. Praktik korupsi yang tidak terkendali dan terkontrol akan memberikan dampak yang luas dalam sistem pemerintahan sebuah negara,

serta dapat melumpuhkan pemerintahan pada masa yang akan datang. Berdasarkan data dari lembaga pemerhati korupsi global, *Transparency International* (TI), sejak tahun 1999 Indonesia masuk dalam 5 (lima) besar negara paling korup di dunia dari 146 negara yang di survei. Sedangkan hasil survei di Asia menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara yang memiliki nilai Indeks Persepsi Korupsi tertinggi di kawasan Asia Tenggara. Rerata negara di Asia Tenggara menunjukkan tren perilaku korupsi yang semakin menurun, sedangkan di Indonesia menunjukkan tren peningkatan. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tahun 2018 melaporkan bahwa perkembangan Indeks Perilaku Korupsi di Indonesia telah menyentuh angka 2,0 untuk periode tahun 1999–2017, sedangkan Vietnam, China, Thailand, Kamboja, Filipina, dan Malaysia menunjukkan indeks perilaku korupsi cenderung menurun sampai minus nol. Periode tahun 2014–2017, perkara korupsi yang ditangani KPK sebanyak 618 kasus yang terdiri atas kasus penyuapan (55,02%), kasus pengadaan barang dan jasa (26,54%), kasus penyalahgunaan anggaran (7,44%), kasus perizinan (3,40%), kasus pungutan (3,40%), kasus tindak pidana pencucian uang (3,07%), dan kasus merintang proses KPK (1,13%). Sementara itu, pelaku perkara korupsi dengan persentase tertinggi adalah swasta (25,37%), eselon I sampai III (23,13%), anggota DPR/DPRD (20%), dan sisanya dilakukan oleh kepala lembaga/ kementerian, walikota/bupati dan wakil, gubernur, hakim, komisioner, duta besar, dan lain sebagainya. Dengan demikian perilaku korupsi di Indonesia sangat terkait erat dengan dimensi penyuapan, pengadaan barang dan jasa, dan penyalahgunaan

anggaran yang umumnya dilakukan oleh pihak swasta dan pegawai pemerintahan, mulai eselon paling bawah sampai eselon paling tinggi.

Tindak pidana korupsi tidak hanya merusak sendi-sendi bernegara, namun juga mengakibatkan terhambatnya upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan demokratis (*democratic and clear government*).⁷⁷ Pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan prioritas utama guna meningkatkan kesejahteraan rakyat dan kokohnya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Oleh karena itu, kebijakan optimalisasi pemberantasan korupsi harus ditindaklanjuti dengan strategi yang komprehensif, integral, dan holistik agar dapat tercapai hasil yang optimal. Secara legal formil, arah dan kebijakan pemerintah dalam penanganan tindak pidana korupsi didasarkan pada politik hukum yang dibangun pada masa atau periode tertentu. Politik hukum diartikan sebagai *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik melalui pembuatan produk hukum baru maupun dengan penggantian produk hukum yang lama guna mencapai tujuan negara berdasarkan tahapan perkembangan yang dihadapi oleh masyarakat dan negara.⁷⁸ Pada masa orde lama, Kepala Staf Angkatan Darat AH Nasution mengambil inisiatif mengeluarkan hukum positif anti korupsi melalui Peraturan Penguasa Darurat Militer No. PRT/PM/06/1957 tentang Pemberantasan Korupsi, yang memberikan kewenangan kepada tentara salah satunya untuk menyita aset tersangka tindak pidana korupsi. Inilah kali

⁷⁷Donal Fariz, *Proyek Ambisius Pembentukan Pengadilan Tipikor, dalam Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2013, halaman 213.

⁷⁸Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, halaman 1-3.

pertama sejarah mencatat munculnya terminologi korupsi sebagai istilah yuridis, yaitu perbuatan-perbuatan yang merugikan keuangan dan perekonomian negara.⁷⁹

Mengingat begitu masifnya perbuatan korupsi pada saat itu, maka penguasa militer juga mengeluarkan beberapa regulasi agar penanganan korupsi menjadi lebih efektif, yaitu:

1. Peraturan Penguasa Militer No. PRT/PM-08/1957 tentang Penilikan Harta Benda;
2. Peraturan Penguasa Militer No. PRT/PM-011/1957 tentang Penyitaan dan Perampasan Harta Benda yang Asal Mulanya Diperoleh dengan Perbuatan yang Melawan Hukum;
3. Peraturan Penguasa Militer No. PRT/Peperpu/013/1958 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Korupsi dan Penilikan Harta Benda.

Selanjutnya penguasa militer juga membentuk sebuah lembaga yang disebut Badan Koordinasi Penilik Harta Benda, yang memiliki kewenangan meneliti harta benda setiap orang dan badan apakah terdapat petunjuk harta tersebut diperoleh dari hasil korupsi. Presiden Soekarno juga membentuk Badan Pengawasan Kegiatan Aparatur Negara (BAPEKAN) melalui Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 1959. BAPEKAN memiliki tugas mengawasi, meneliti, dan mengajukan pertimbangan kepada Presiden mengenai kegiatan aparatur negara serta menerima dan menyelesaikan pengaduan atas penyimpangan aparatur negara. Pada tahun 1960, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 24 Prp Tahun 1960

⁷⁹Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi*, Malang: Intrans Publishing, 2016, halaman 7.

tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi dengan pertimbangan KUHP (Bab XVIII) dan Peraturan Penguasa Perang Pusat masih kurang efektif dalam menanggulangi korupsi, karena dikeluarkan dalam keadaan darurat dan sifatnya temporer.⁸⁰

Awal pembentukan BAPEKAN, masyarakat memberikan respon positif, dimana sekitar 912 berkas pengaduan masuk ke Tromol Pos 8. Adapun beberapa kasus yang dilaporkan meliputi jumlah kekayaan aparatur negara yang tidak wajar, penyimpangan di instansi militer, dan dugaan penyalahgunaan kekuasaan oleh seorang gubernur di Kalimantan. Selanjutnya pemberantasan korupsi dilakukan melalui operasi militer dengan kode Operasi Budhi yang dipimpin oleh Nasution dan dibantu oleh Wirjono Prodjodikoro. Operasi Budhi memiliki misi untuk mencegah dan menindak pelaku korupsi di perusahaan negara dan lembaga pemerintah. Setiap temuan yang berindikasi pidana akan disampaikan kepada penegak hukum. Sementara yang bersifat administratif akan ditindaklanjuti dengan memberikan bukti dan saran kepada pemerintah agar diperbaiki. Tercatat sekitar 49 perusahaan diselidiki lewat Operasi Budhi. Dalam perjalanannya, Operasi Budhi berhasil membawa beberapa kasus korupsi ke pengadilan dan menyelamatkan sekitar 11 miliar rupiah uang negara. Kemudian pada tahun 1965, Operasi Budhi dibubarkan karena terjadi friksi di Angkatan Darat. Namun demikian, mendasarkan pada yurisprudensi dalam kurun waktu 1960-1966, masih belum banyak ditemukannya delik korupsi. Beberapa langkah dan capaian pada

⁸⁰Lilik Mulyadi, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia Normatif, Teoritis, Praktik dan Masalahnya*, Alumni, Bandung, 2007, halaman 14.

masa Penguasa Perang Pusat dan Orde Lama menggambarkan secara gamblang belum terdapatnya kerangka hukum yang jelas terkait produk hukum pemberantasan korupsi. Hal tersebut dikarenakan pemerintah belum menginventarisasi masalah hukum pemberantasan korupsi secara komprehensif, sehingga cenderung berubah-ubah dan disesuaikan dengan kebutuhan politik revolusi. Selanjutnya antara lembaga hukum rentan terjadi friksi dan adu kekuatan.

Korupsi pada era Orde Baru telah menjadi patologi birokrasi, penyakit akut yang mewabah mulai dari pemerintahan di level nasional sampai ke pemerintahan yang paling rendah di tingkat desa. Manipulasi, kolusi, bahkan kemudian menjadi tindakan yang diterima sebagai sebuah kewajaran. Oleh karena itu korupsi di Indonesia ditengarai telah menjadi bagian dari budaya masyarakat. Sikap masyarakat pun menjadi permisif dan toleran terhadap tindakan korupsi. Inilah yang menyebabkan tindakan korupsi begitu massif. Jika pada mulanya korupsi banyak dilakukan dalam ranah negara (*state*), maka sekarang korupsi juga mewabah di kalangan masyarakat (*society*). Dalam ranah negara birokrasi dan juga jabatan-jabatan politik menjadi sumber dan sarang korupsi yang menyebabkan hilangnya uang negara begitu banyak. Namun yang tidak kalah penting adalah korupsi juga meluas dalam ranah masyarakat baik melibatkan pelaku ekonomi (*economic society*) maupun masyarakat sipil (*civil society*). Sejak lahirnya Orde Baru, dalam berbagai kesempatan banyak bermunculan aspirasi masyarakat melalui surat kabar, majalah, seminar dan diskusi, yang menginginkan pemberantasan korupsi lebih diperkuat. Kemudian melalui Keputusan Presiden

Nomor 228 Tahun 1967 dibentuk Tim Pemberantasan Korupsi yang dipimpin oleh Jaksa Agung yang berwenang mengkoordinasikan penyidikan, baik terhadap pelaku militer maupun sipil.⁸¹ Akan tetapi hasilnya nihil dan Presiden membentuk Komisi Empat yang bertugas menilai capaian pemberantasan korupsi dan memberikan pertimbangan kepada pemerintah melalui KEPPRES Nomor 12 Tahun 1970. Dalam perjalanannya, Komisi Empat dianggap gagal dalam menjalankan misi utamanya membersihkan sarang-sarang korupsi di BUMN dan lembaga pemerintahan seperti Departemen Agama, Bulog, dan Pertamina.

Hasilnya, pada tahun 1971 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi untuk memenuhi rasa keadilan di masyarakat karena banyak perbuatan yang merugikan keuangan dan perekonomian negara serta menghambat Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA), sehingga sudah selayaknya untuk dituntut dan dipidana. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 juga mengemukakan sifat melawan hukum formil dan materiil agar pembuktiannya lebih mudah dan perluasan definisi pegawai negeri. Dengan demikian, terdapat keterkaitan antara penegakan hukum yang efektif dan efisien dengan jalannya pembangunan nasional.⁸² Pada masa ini, meskipun lingkaran korupsi semakin membesar, khususnya di pemerintahan dan BUMN, namun di dalam yurisprudensi kurun waktu 1971-1981 setidaknya masih dapat ditemukan beberapa perkara korupsi mulai dari yang kecil sampai yang besar, di antaranya perkara Robby Tjahjadi, Abu Kiswo, Letjen. Siswadji, dan 2

⁸¹Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, halaman 66.

⁸²Leden Marpaung, *Tindak Pidana Korupsi Masalah dan Pemecahannya Bagian Pertama*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, halaman 4.

hakim senior, yaitu JZL (diadili di PN Surabaya) dan HG (diadili di PN Jakarta Pusat).

Banjir peraturan perundang-undangan yang tidak efektif dan hilangnya lembaga-lembaga pemberantas tindak pidana korupsi tersebut bukan tanpa alasan. Setidaknya terdapat beberapa alasan yang menyebabkan tidak efektifnya pemberantasan korupsi di Indonesia pada saat itu, pertama karena tidak adanya payung hukum pemberantasan tindak pidana korupsi yang baik dan adanya halangan-halangan yang menyebabkan tim yang sudah dibentuk tidak bisa berjalan maksimal. Halangan tersebut antara lain, adanya tekanan dari atasan, tekanan politis yang dapat melakukan intervensi ke penyidikan perkara tindak pidana korupsi, dan kroni-kroni pejabat pemerintahan yang tidak tersentuh. Pada awal reformasi sempat dibentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid tahun 2000 yang ketua Hakim Agung Andi Andojo Soetjipto melalui Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000. Akan tetapi, lembaga tersebut akhirnya dibubarkan melalui *judicial review* di Mahkamah Agung karena bertentangan dengan Undang- Undang Nomor 31 Tahun 1999.

Selanjutnya, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi oleh pemerintah dengan maksud untuk menangani tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia. KPK merupakan lembaga negara bantu (*state auxiliary organ*) atau lembaga negara yang bersifat independen. KPK diberi amanat untuk memberantas tindak pidana korupsi secara profesional, intensif dan berkesinambungan. Dalam hal

melaksanakan tugasnya, KPK berpedoman pada lima asas yang mendasarinya, yaitu asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas akuntabilitas, asas kepentingan umum, serta asas proporsionalitas. Wilayah kerja dari KPK sangat luas yakni mencakup seluruh wilayah Indonesia. Hampir seluruh provinsi di Indonesia mempunyai pengadilan tindak pidana korupsi (Tipikor), yang dimaksudkan apabila terdapat pejabat daerah yang korupsi, maka dapat ditangani oleh pengadilan tipikor yang ada di daerah. Dalam melaksanakan fungsi koordinasinya KPK memiliki wewenang untuk mengkoordinasi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan pada perkara tindak pidana korupsi, dapat melakukan penetapan terkait sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi, dapat meminta informasi mengenai kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada lembaga lain, dan juga dapat melaksanakan agenda dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi kemudian meminta laporan lembaga yang memiliki keterkaitan mengenai kepentingan pencegahan tindak pidana korupsi.

Melihat tugas dan wewenang KPK, maka hal yang harus diketahui bahwa dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dan menangani kasus, KPK diberi kewenangan memperpendek jalur birokrasi dan proses dalam penuntutan yang sering dilakukan oleh kejaksaan. Dapat dikatakan KPK mengambil sekaligus dua peranan yaitu tugas Kepolisian dan Kejaksaan yang selama ini kurang berdaya dalam memerangi korupsi. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 menjelaskan bahwa pemberantasan tindak korupsi merupakan serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya

koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 ini merupakan *lex specialis* karena mengatur keadaan yang khusus terkait lembaga pemberantasan korupsi, yaitu KPK. Sama halnya dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menjadi khusus (*lex specialis*) karena mengatur ketentuan khusus yang tidak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) seperti tindak pidana korupsi dan ancaman yang diberikan lebih berat.

Upaya pencegahan praktek korupsi juga dilakukan di lingkungan eksekutif atau penyelenggara negara, dimana masing-masing instansi memiliki internal *control* unit (unit pengawas dan pengendali dalam instansi) yang berupa inspektorat. Fungsi inspektorat mengawasi dan memeriksa penyelenggaraan kegiatan pembangunan di instansi masing-masing, terutama pengelolaan keuangan negara, agar kegiatan pembangunan berjalan secara efektif, efisien, dan ekonomis sesuai sasaran. Di samping pengawasan internal, ada juga pengawasan dan pemeriksaan kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh instansi eksternal yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan Pembangunan (BPKP).

Pemberantasan tindak pidana korupsi harus dilakukuan secara sistemik dan konsisten melalui pendekatan integral antara upaya represif dan upaya preventif.

1. Upaya represif atau sering disebut upaya penal, dilakukan dengan menerapkan hukum pidana yang sangat tegas guna menimbulkan efek jera bagi pelaku dan menimbulkan daya cegah bagi masyarakat.
2. Upaya preventif, dilakukan melalui sarana diluar hukum pidana (non- penal) berupa tindakan pencegahan penyuaapan yang terjadi pada aparat penegak hukum, peraturan perundang-undangan yang harus jelas, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum.

Upaya pemberantasan korupsi mulalui penegakan hukum yang berkeadilan masih memerlukan perjuangan yang sangat berat dan usaha yang sangat serius.

Pada tahun 2014, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 2 Tahun 2014 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2014, dan sebelumnya juga telah menerbitkan sejumlah instruksi dan arahan untuk mencegah dan memberantas korupsi. Instruksi-instruksi tersebut misalnya Inpres Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, Inpres Nomor 9 Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2011, Inpres Nomor 17 Tahun 2012 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2012, dan Inpres Nomor 1 Tahun 2013 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2013. Selain itu, Presiden SBY juga telah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Jangka Panjang Tahun 2012-2025 dan Jangka Menengah Tahun 2012-2014.

Berdasarkan beberapa aturan tersebut, dirumuskan berbagai langkah strategis dalam rangka optimalisasi pemberantasan korupsi. Berbagai ketentuan tersebut menjadi acuan bagi para pihak di pusat dan daerah serta aparat penegak hukum dalam memberantas korupsi. Setelah pemberlakuan kebijakan tersebut, ternyata melahirkan dinamika baru. Satu sisi terjadi pembentukan dan konsolidasi kelembagaan, dan disisi lain masyarakat makin sadar dan kritis akan pentingnya pemberantasan korupsi. Namun, hal ini tidak cukup karena perilaku tindak pidana korupsi masih marak terjadi di Indonesia. Fakta demikian didukung data bahwa dalam kurun waktu 2004-2018 atau lebih kurang 14 tahun, Polisi, Jaksa dan khususnya KPK telah memproses hukum di antaranya terhadap 121 kepala daerah (gubernur, wali kota, ataupun bupati), 247 anggota DPR/DPRD, 26 Kepala Lembaga/Menteri, dan 31 aparat penegak hukum. Sepanjang tahun 2001-2015, aparat penegak hukum telah memproses hukum perkara korupsi yang dilakukan politisi (legislator dan kepala daerah) sebanyak 1.420 terpidana. Kemudian korupsi yang dilakukan oleh PNS sebanyak 1.115 terpidana dengan total keseluruhan nominal yang dikorupsi mencapai Rp.50,1 triliun.

Selanjutnya, data Litbang Kementerian Dalam Negeri tentang pendanaan Pilkada serentak tahun 2015 disebutkan estimasi biaya pasangan calon (Paslon) untuk Pilkada kota/kabupaten/provinsi mencapai Rp. 30 miliar-100 miliar. Sementara untuk menjadi anggota DPR membutuhkan biaya sekitar Rp.10 milyar.⁸³ Besarnya ongkos politik para paslon secara matematis akan menyandera

⁸³Admin, *Laporan Akhir Tinjauan Peran Partai Politik dalam Demokrasi di Indonesia*, Direktorat Politik dan Komunikasi Kementerian PPN/BAPPENAS, Jakarta, 2016, halaman 42.

mereka untuk mengembalikan modal politik yang telah dikeluarkan. Dengan demikian, penegakan hukum yang konsisten dan terpadu sangat penting bagi terwujudnya pilar-pilar keadilan dan kepastian hukum. Penegakan hukum demikian, akan membawa kepada kemanfaatan bagi masyarakat disebabkan adanya efek jera dari para pelaku korupsi, sehingga meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap upaya pemberantasan korupsi oleh aparat penegak hukum.

Pada dasarnya penanggulangan kejahatan korupsi melalui kebijakan hukum pidana merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*sosial defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*sosial welfare*). Dapat dikatakan, bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Politik hukum pidana sebagai bagian dari politik hukum mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik.

Dalam mencapai tujuan negara memberantas tindak pidana korupsi, pencabutan dan pemberlakuan hukum merupakan suatu pilihan. Dalam pandangan lain, Satjipto Rahardjo menekankan pendekatan sosiologis memunculkan banyak pertanyaan di sekitaran politik hukum:

1. Pertama, tujuan yang ingin dicapai oleh sistem hukum yang ada.
2. Kedua, cara apa yang tepat digunakan guna pencapaian tujuan?
3. Ketiga, kapan pengubahan dan melalui cara bagaimana pengubahan dilakukan demi pencapaian tujuan?
4. Keempat, memperkirakan cara dan tujuan yang baku dan mapan dalam mencapai tujuan tersebut secara baik.

Melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil yang paling baik, yakni memenuhi syarat keadilan dan daya guna.⁸⁴ Fakta empiris telah menunjukkan, meskipun regulasi dibuat dan ditegakkan secara represif, namun perilaku korupsi tetap terjadi dari masa ke masa sampai dengan saat ini. Selama ini, penegakan hukum atas kasus korupsi di Indonesia menjangkau lembaga-lembaga negara, seperti lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif serta melibatkan sektor swasta. Korupsi yang melibatkan lembaga-lembaga negara tersebut terkait dengan proses tender atas proyek-proyek di institusi tersebut. Hal ini dilakukan oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan seperti swasta dengan kepentingan untuk memenangkan tender atas proyek pemerintah dan kemudian melobi para birokrat serta anggota legislatif untuk mendukung pihak swasta dalam mendapatnya.

Sangat disadari bahwa dalam strategi pemberantasan korupsi, upaya pembedaan bukan merupakan satu-satunya jalan efektif, tetapi perlu disusun strategi yang lebih progresif. Pidana penjara yang merupakan jenis pidana pokok yang paling populer di antara pidana pokok lainnya (berdasarkan Pasal 10 KUHP) memang dapat memberi pembalasan kepada para terpidana atas tindak pidana korupsi yang terbukti dilakukannya. Akan tetapi, pidana penjara tidak selalu menyelesaikan masalah, malah dapat menimbulkan masalah seperti *over capacity*, ketidakjeraan koruptor, dan kerugian negara tidak kunjung terselesaikan. Konsep tujuan pembedaan yang berkembang selama ini dianggap memiliki berbagai

⁸⁴Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, halaman 153.

kelemahan terutama karena dianggap sama sekali tidak memberikan keuntungan apapun bagi korban dan masyarakat.

Dalam upaya pemberantasan korupsi, selain dijatuhkannya pidana penjara dan denda terhadap pelaku dapat juga dilakukan penyitaan aset terpidana sebagai upaya pemiskinan. Pemiskinan koruptor memiliki potensi yang besar untuk memberantas korupsi di Indonesia. Namun, pemiskinan koruptor harus dikukuhkan dalam sebuah aturan yang jelas agar tetap berada pada koridor asas-asas hukum dan tidak mengarah pada pelanggaran HAM (Hak Asasi Manusia). Dasar pemikiran pemiskinan koruptor tidak lain adalah karena para koruptor tidak memperoleh efek jera dan jumlah koruptor tidak kunjung berkurang, pidana yang ada berupa penjara, denda, dan kewajiban membayar uang pengganti dinilai kurang menjerakan, serta dipicu oleh banyaknya vonis hakim yang rendah bagi koruptor.

Pemiskinan koruptor merupakan langkah dan terobosan baru dalam pemberantasan korupsi. Banyak terdakwa kasus korupsi masih dapat menikmati banyak fasilitas, meskipun telah berstatus sebagai narapidana. Ketika pidana penjara dirasa sudah tidak efektif dan tidak menjerakan koruptor, pemiskinan merupakan langkah selanjutnya yang harus ditempuh. Pemiskinan koruptor di Indonesia dapat dilihat nyata dalam kasus Angelina Sondakh. Angelina Sondakh didakwakan terkait kasus korupsi penggiringan anggaran di Kemenpora dan Kemendiknas senilai 3 (tiga) miliar rupiah. Dalam putusan pertama di Pengadilan Tipikor Jakarta, Angelina Sondakh divonis dengan hukuman penjara 4 tahun 6 bulan. Vonis hakim ini jauh lebih ringan dari tuntutan Jaksa Penuntut Umum (JPU)

yang menuntut Angelina Sondakh dengan hukuman 12 (dua belas) tahun penjara. Angelina Sondakh kemudian mengajukan kasasi yang ternyata hukumannya justru diperberat dari 4 tahun 6 bulan menjadi 12 (dua belas) tahun penjara. Selain itu juga dalam rangka pemiskinan koruptor, Angelina Sondakh didapuk membayar uang pengganti sebesar Rp 12,58 miliar dan USD 2,35 juta. Walau sebenarnya, putusan kasasi oleh Hakim Agung Artidjo merupakan tuntutan Jaksa Penuntut Umum (JPU) yang didakwakan kepada Angelina Sondakh sebelumnya. Vonis hukuman pembayaran uang pengganti sebesar Rp 12,58 miliar dan USD 2,35 juta dalam kasus Angelina Sondakh ini tentu jauh dari angka besaran uang yang dikorupsi Angelina Sondakh. Hal ini menunjukkan itikad serta tekad dari penegak hukum untuk memberantas korupsi dengan menghukum koruptor seberat- beratnya disertai pemiskinan.

Pemiskinan koruptor disini adalah dengan perampasan aset hasil tindak pidana korupsi. Perampasan aset tersebut dengan perampasan seluruh harta-benda yang merupakan hasil dari tindak pidana korupsi dan/atau dengan pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sesuai dengan kerugian keuangan negara dari tindak pidana korupsi. Sejalan dengan pembayaran penggantian kerugian keuangan negara tersebut, UU Tipikor memiliki instrumen pembuktian terbalik. Pada dasarnya UU Tipikor telah mengatur ketentuan mengenai pembalikan beban pembuktian terhadap perolehan harta kekayaan. Terdakwa diperkenankan oleh hakim untuk membuktikan bahwa ia tidak bersalah melakukan tindak pidana korupsi, tanpa mengurangi kewajiban Penuntut Umum untuk tetap membuktikan kesalahan terdakwa. Ketentuan ini memberikan gambaran watak hukum yang

mengandung isi kontradiktif sekaligus menjamin dua macam kepentingan yang saling berhadapan, yaitu disatu pihak terdakwa telah dapat membuktikan menurut Undang-undang bahwa ia tidak bersalah melakukan tindak pidana korupsi dilain pihak Penuntut Umum tetap mempunyai kewajiban untuk membuktikankesalahan terdakwa. Pembuktian pada perkara tindak pidana biasa terdakwa tidakdibebani kewajiban untuk melakukan pembuktian, sehingga pembuktian mutlak diletakkan dalam tangan Penuntut Umum. Pengertian semacam ini berpokok padaazas dari hukum pidana yaitu azas praduga tak bersalah, dimana terdakwa belum dapat dianggap bersalah sebelum adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Dalam pembuktian terbalik, apabila 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. Ketentuan pembebanan bukti terbalik dalam UU Tipikor ini dilakukan dalam proses perkara pidana dan dikaitkan dengan proses pidana itu sendiri. Apabila terdakwa dibebaskan atau dinyatakan lepas dari segala tuntutan hukum dari perkara pokok, maka tuntutan perampasan harta benda harus ditolak oleh hakim.

Adapun terhadap harta benda milik terdakwa yang belum didakwakan tetapi diduga berasal dari tindak pidana korupsi maka juga harus pula dibuktikan sebaliknya. Dalam hal terdakwa tidak dapat membuktikan bahwa harta benda tersebut diperoleh bukan karena tindak pidana korupsi, harta benda tersebut

dianggap diperoleh juga dari tindak pidana korupsi dan hakim berwenang memutuskan seluruh atau sebagian harta benda tersebut dirampas untuk negara. Apabila terdakwa dibebaskan atau dinyatakan lepas dari segala tuntutan hukum dari perkara pokok, maka tuntutan perampasan harta benda tersebut harus ditolak oleh hakim. Pada dasarnya pembuktian terbalik merupakan bentuk penyimpangan dari pembuktian dalam KUHAP. Namun demikian, pembuktian terbalik tersebut masih memiliki sifat terbatas dimana Jaksa Penuntut Umum masih diwajibkan untuk melakukan pembuktian atas dakwaan yang diajukannya. Jadi undang-undang tidak semata-mata memberikan terdakwa kesempatan untuk membuktikan dirinya tidak bersalah. Perumusan pembuktian terbalik dalam pembuktian tindak pidana korupsi ini sendiri telah mengalami penyempurnaan dari rumusan sebelumnya, sehingga menunjukkan sifat berimbang antara pembuktian yang dilakukan dengan akibat hukum dari pembuktian bagi si terdakwa itu sendiri.

Pada dasarnya, ditinjau dari dimensi filosofis mengapa kebijakan legislasi menerapkan adanya eksistensi pembalikan beban pembuktian dalam tindak pidana korupsi disebabkan ada kesulitan dalam sistem hukum pidana Indonesia untuk melakukan pembuktian terhadap perampasan harta kekayaan pelaku (*offender*) apabila dilakukan dengan menggunakan teori pembuktian negatif. Akibatnya, diperlukan ada aspek yuridis luar biasa dan perangkat hukum luar biasa pula berupa sistem pembalikan beban pembuktian sehingga tetap

menjunjung tinggi asas praduga tidak bersalah dengan tetap memperhatikan hak asasi manusia.⁸⁵

C. Makna Pengembalian Kerugian Keuangan Negara

Pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi dalam hukum positif adalah sistem penegakan hukum yang dilakukan oleh negara sebagai korban tindak pidana korupsi untuk mencabut, merampas, menghilangkan hak atas aset hasil tindak pidana korupsi melalui rangkaian proses dan mekanisme, baik secara pidana dan perdata, aset hasil tindak pidana korupsi, baik yang ada di dalam maupun di luar negeri dilacak, dibekukan, dirampas, disita, diserahkan dan dikembalikan kepada negara sebagai korban tindak pidana korupsi, sehingga dapat mengembalikan kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi, dan untuk mencegah pelaku tindak pidana korupsi menggunakan aset hasil tindak pidana korupsi sebagai alat atau sarana untuk melakukan tindak pidana lainnya serta memberikan efek jera bagi pelaku dan/atau calon pelaku tindak pidana korupsi.⁸⁶ Kerugian negara akibat tindak pidana korupsi begitu besar jumlahnya, sedangkan jumlah pidana denda dan pembayaran uang pengganti yang dijatuhkan hakim kepada pelaku tindak pidana korupsi tidak sebanding lurus dengan kerugian yang diderita negara. Akibatnya, terlalu banyak sumber daya yang dihabiskan negara untuk memberantas korupsi yang dari tahun ke tahun baik dari segi kualitas maupun kuantitas terus meningkat. Kondisi ini

⁸⁵Lilik Mulyadi, "Asas Pembalikan Beban Pembuktian Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia Dihubungkan Dengan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4, no. 1, 2015, halaman 111.

⁸⁶ Adhalia Septia Saputri, "The Urgency and Mechanism of Asset Return for Corruption Crimes" *International Journal of Social Service and Research*, Vol 3 No 4 (2023) halaman 906.

diperparah oleh praktik putusan-putusan pengadilan tindak pidana korupsi yang menggunakan metode konvensional dalam menghitung kerugian keuangan negara.

Kerugian keuangan negara hanya dimaknai sebagai kerugian yang secara langsung dinikmati pelaku tindak pidana korupsi.⁸⁷ Hal ini menjadi sebuah tantangan bagi lembaga penegak hukum, terutama bagi pengadilan untuk menetapkan perhitungan denda dan pembayaran uang pengganti kepada para pelaku tindak pidana korupsi agar dari sisi keadilan, kepastian dan manfaat atas hukum yang diterapkan dapat maksimal dan optimal. Pengembalian aset yang diperoleh dari tindak pidana korupsi juga dilandaskan atas prinsip-prinsip keadilan sosial sehingga institusi negara dan institusi hukum mendapat tugas dan tanggung jawab menjamin terwujudnya kesejahteraan bagi setiap individu atau masyarakat.⁸⁸ Atas dasar itu, dalam konteks tindak pidana korupsi yang menghilangkan kemampuan negara untuk menjalankan tugas dan tanggung jawabnya maka negara wajib menuntut pemulihan atas kekayaan yang diambil secara melawan hak.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa persoalan korupsi tidak dapat dituntaskan hanya dengan pembentukan hukum semata, tanpa melihat aspek keuangan, permasalahan ekonomi dan permasalahan politik yang semuanya merupakan sebuah kesatuan yang saling terkait. Upaya menyita dan merampas hasil serta instrumen tindak pidana yang khususnya dalam tindak pidana korupsi

⁸⁷ Randall G. Holcombe dan Christopher J. Boudreaux, "Regulation and corruption," *Public Choice*, Vol. 164, No. 1 (2015) halaman 5.

⁸⁸ Maria Nizzero, "Exploring Mechanisms for the Return of Proceeds Corruption" *Royal United Service Institute for Defence and Security Studies*, (2023) halaman 1.

sebelumnya sudah diinisiasi dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Antara lain dalam Peraturan Penguasa Perang Pusat Nomor: PRT.PEPERPU/013/1958 Tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi dan Pemilikan Harta Benda yang mengatur bahwa terdapat kekuasaan bagi pemilik harta benda untuk menyita harta benda seseorang atau suatu badan apabila setelah mengadakan penyelidikan yang seksama berdasarkan keadaan tertentu dan bukti-bukti lainnya memperoleh dugaan yang kuat, bahwa harta benda itu termasuk dalam harta yang dapat disita dan dirampas.

Selain itu, pengaturan yang mendasarinya juga termuat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Dalam Perppu tersebut mengatur bahwa segala harta benda yang diperoleh dari korupsi di rampas, dan terdakwa dapat juga diwajibkan membayar uang pengganti yang jumlahnya sama dengan harta benda yang diperoleh dari korupsi. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga menjadi salah satu dasar untuk melakukan perampasan aset atas seseorang yang meninggal dunia, sebelum atas perkaranya ada putusan yang tidak dapat diubah lagi telah melakukan tindak pidana korupsi, maka hakim atas tuntutan Penuntut Umum memutus perampasan atas barang-barang yang telah disita melalui putusan pengadilan.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 merupakan hukum positif sebagai landasan dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Undang-Undang ini telah mencakup pula ketentuan-ketentuan terkait upaya pemulihan aset atas kerugian negara akibat tindak pidana korupsi. Diantara upaya yang termuat dalam pengaturan tersebut selain melalui penyitaan dan perampasan juga terdapat ketentuan pembalikan beban pembuktian terhadap kekayaan pelaku yang diduga melakukan tindak pidana korupsi.

Terminologi perampasan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dikenal dengan kata rampas yang diatur dalam Pasal 194 ayat (1) KUHAP bahwa dalam hal putusan pembedaan atau bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum, pengadilan menetapkan supaya barang bukti yang disita diserahkan kepada pihak yang paling berhak menerima kembali yang namanya tercantum dalam putusan tersebut kecuali jika menurut ketentuan undang-undang barang bukti itu harus dirampas untuk kepentingan negara atau dimusnahkan atau dirusak sehingga tidak dapat dipergunakan lagi.

Pada dasarnya penyitaan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mengambil alih dan atau menyimpan di bawah penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak, berwujud atau tidak berwujud untuk kepentingan pembuktian dalam penyidikan, penuntutan dan peradilan.⁸⁹ Selain dalam rangka dijadikan alat operasionalisasi penyidikan dan penuntutan serta peradilan, penyitaan dalam konteks pengembalian aset tindak pidana merupakan bagian terpenting di awal proses penegakan hukum pemberantasan tindak pidana korupsi. Sebagaimana diketahui begitu lihaihnya modus operandi korupsi yang dengan mudah

⁸⁹ Ibnu Kholik, "Confiscation of Personal Assets of Corruption Defendants in a Positive Legal Perspective" *KnE Social Sciences*, Vol 2024, halaman 359-373.

menyembunyikan aset-asetnya dari tindak pidana korupsi. Jika penegak hukum tidak secara cepat menyita maka ada kemungkinan aset tersebut dilarikan ke suatu tempat atau bahkan dialihkan kepemilikannya kepada pihak lain.

Tindakan penyitaan ini merupakan salah satu upaya paksa (*dwang middelen*) yang dimiliki oleh Penyidik.⁹⁰ Sebagai bagian dari upaya paksa, maka keberadaannya sangat sensitif dan berpotensi disalahgunakan atau berlebihan dalam penggunaannya sehingga menyebabkan terganggunya hak asasi dari tersangka atau terdakwa. Oleh karenanya KUHAP menentukan bahwa penyitaan hanya dilakukan oleh penyidik dengan surat izin Ketua Pengadilan Negeri setempat. Dalam keadaan yang sangat perlu dan mendesak bilamana Penyidik harus segera bertindak dan tidak mungkin untuk mendapatkan surat izin terlebih dahulu maka Penyidik dapat melakukan penyitaan hanya atas benda bergerak dan untuk itu wajib segera melaporkan kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat guna memperoleh persetujuannya.

KUHAP merinci benda-benda yang dapat dikenakan penyitaan diantaranya yaitu: *Pertama*, benda atau tagihan tersangka atau terdakwa yang seluruh atau sebagian diduga diperoleh dari tindak pidana atau sebagian hasil dari tindak pidana; *Kedua*, benda yang telah dipergunakan secara langsung untuk melakukan tindak pidana atau untuk mempersiapkannya; *Ketiga*, benda yang dipergunakan untuk menghalang-halangi penyelidikan tindak pidana; *Keempat*, benda yang khusus dibuat atau diperuntukkan melakukan tindak pidana; dan *Kelima*, benda lain yang

⁹⁰ Famda Egga Prasnada, dkk, "Status of Pretrial Institutions in Indonesia Criminal Law" *International Journal of Law, Environment, and Natural Resources*, Vol 3 Issue 1 (2023) halaman 98.

mempunyai hubungan langsung dengan tindak pidana yang dilakukan. Adapun benda-benda yang berada dalam sitaan karena perkara perdata atau karena pailit dapat juga disita untuk kepentingan penyidikan, penuntutan dan mengadili perkara pidana sepanjang memenuhi kelima prasyarat yang ada tersebut.

Pada perkembangannya, khusus tindak pidana korupsi yang memiliki tambahan pengaturan terkait penyitaan yaitu dalam hal penetapan perampasan barang-barang yang telah disita dalam hal terdakwa meninggal dunia (*peradilan in absentia*) sebelum putusan dijatuhkan dan terdapat bukti yang cukup kuat bahwa pelaku telah melakukan tindak pidana korupsi. Penetapan hakim atas perampasan ini tidak dapat dimohonkan upaya hukum banding dan setiap orang yang berkepentingan dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan yang telah menjatuhkan penetapan tersebut dalam waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal pengumuman.

Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) menyebutkan adanya unsur kerugian keuangan negara, unsur tersebut memberi konsekuensi bahwa pemberantasan Tipikor tidak hanya bertujuan untuk membuat jera para Koruptor melalui penjatuhan pidana penjara yang berat, melainkan juga memulihkan keuangan negara akibat korupsi sebagaimana ditegaskan dalam konsideran dan penjelasan umum UU Tipikor. Kegagalan pengembalian aset hasil korupsi dapat mengurangi makna penghukuman terhadap para koruptor. Di samping UU Tipikor, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Ratifikasi Konvensi Anti

Korupsi (UNCAC) 2003 juga mengatur bahwa pengembalian aset dapat dilakukan melalui jalur pidana (*aset recovery* secara tidak langsung melalui *criminal recovery*) dan jalur perdata (*aset recovery* secara langsung melalui *civil recovery*).⁹¹

Secara teknis, UNCAC mengatur pengembalian aset pelaku tindak pidana korupsi dapat melalui pengembalian secara langsung dari proses pengadilan yang dilandaskan kepada sistem “*negotiation plea*” atau “*plea bargaining system*” dan melalui pengembalian secara tidak langsung yaitu dengan proses penyitaan berdasarkan keputusan pengadilan. Dua jenis perampasan aset dalam kaitannya dengan upaya pengembalian aset yang berasal dari tindak pidana, yaitu perampasan aset dengan mekanisme hukum perdata (*inrem*) dan perampasan aset secara pidana yang mendasar dalam hal prosedur dan penerapannya dalam melakukan perampasan aset yang merupakan hasil dari suatu tindak pidana. Kedua jenis perampasan aset tersebut mempunyai dua tujuan yang sama, yaitu bagi mereka yang melakukan pelanggaran hukum tidak diperbolehkan untuk mendapatkan keuntungan dari pelanggaran hukum yang ia lakukan. Hasil dan instrumen dari suatu tindak pidana harus dirampas dan digunakan untuk korban (negara atau subjek hukum). Kemudian juga bertujuan dalam pencegahan pelanggaran hukum dengan cara menghilangkan keuntungan ekonomi dari kejahatan dan mencegah perilaku jahat.

⁹¹ Jamin Ginting, “Assets Recovery Principles in the United Nations Convention Against Corruption 2003 (UNAC 2003) to Support Corruption Eradication in Indonesia” *Jurnal Hukum Internasional*, Vol 8 Number 3 (2011) halaman 448.

Pengembalian aset Tipikor melalui jalur perdata terdapat pada ketentuan-ketentuan pada Pasal 32 ayat (1), Pasal 34, Pasal 38B ayat (2) dan (3) UU Tipikor. *Pertama*, Ketentuan Pasal 32 ayat (1) mengatur bahwa dalam hal penyidik berpendapat tidak terdapat cukup bukti pada satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara. Jaksa Pengacara Negara berdasarkan berkas yang diserahkan oleh penyidik melakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatannya.

Kedua, penguatan pengembalian kerugian negara dilakukan dengan mewajibkan pelaku untuk membuktikan harta benda miliknya yang belum didakwakan, tetapi juga diduga berasal dari tindak pidana korupsi. Pada kondisi dimana terdakwa tidak dapat membuktikan bahwa harta benda yang diperoleh bukan karena tindak pidana korupsi maka hakim atas dasar kewenangannya dapat memutus seluruh atau sebagian harta benda tersebut dirampas untuk negara.

Ketiga, tuntutan perampasan harta benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diajukan oleh penuntut umum pada saat membacakan tuntutan pada perkara pokok. Pengajuan gugatan perdata dinilai seperti senjata yang sangat ampuh untuk langsung menyerang para pelaku tindak pidana dalam upaya pengembalian aset-aset hasil tindak pidana korupsi selain mendapatkan hukuman pidana. Hal tersebut harus dilaksanakan apabila aset yang disebutkan dalam putusan sebelumnya ditemukan lagi adanya aset lain yang belum teridentifikasi sebagai hasil tindak pidana korupsi. Gugatan perdata dalam rangka perampasan

aset hasil tipikor, memiliki karakter yang spesifik, yaitu hanya dapat dilakukan ketika upaya pidana tidak lagi memungkinkan untuk digunakan dalam upaya pengembalian kerugian negara pada kas negara. Keadaan dimana pidana tidak dapat digunakan lagi antara lain tidak ditemukan cukup bukti; meninggal dunianya tersangka, terdakwa, terpidana; terdakwa diputus bebas; dan adanya dugaan bahwa terdapat hasil korupsi yang belum dirampas untuk negara walaupun putusan pengadilan telah berkekuatan hukum tetap. Dengan adanya pengaturan gugatan perdata untuk perampasan aset dalam Undang-Undang Tipikor dalam Pasal 32, 33, 34, dan 38C Undang-Undang Tipikor, dapat disimpulkan bahwa tanpa adanya pengaturan tersebut maka perampasan aset hasil tipikor dengan menggunakan mekanisme perdata tidak dapat dilakukan.

Pengembalian aset dari jalur kepidanaan dilakukan melalui proses persidangan dimana hakim di samping menjatuhkan pidana pokok juga dapat menjatuhkan pidana tambahan. Apabila diperinci, maka pidana tambahan dapat dijatuhkan hakim dalam kapasitasnya yang berkorelasi dengan pengembalian aset melalui prosedur pidana yang dapat berupa:

1. Perampasan barang bergerak yang berwujud atau tidak berwujud atau barang yang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana dimana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula harga dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut. (Pasal 18 ayat (1) huruf a UU Tipikor);
2. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Jika terpidana

tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut. Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta yang mencukupi untuk membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b, maka dipidana dengan pidana penjara yang lamanya tidak melebihi ancaman maksimum dari pidana pokoknya sesuai dengan ketentuan dalam UU ini lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan. (Pasal 18 ayat (1) huruf b, ayat (2), (3) UU Tipikor);

3. Pidana denda dimana aspek ini dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mempergunakan perumusan sanksi pidana (*strafsoort*) bersifat kumulatif (pidana penjara dan atau pidana denda), kumulatif-alternatif (pidana penjara dan/atau pidana denda) dan perumusan lamanya sanksi pidana (*strafmaat*) bersifat *determinate sentence* dan *indifinite sentence*;
4. Penetapan perampasan barang-barang yang telah disita dalam hal terdakwa meninggal dunia (*peradilan in absentia*) sebelum putusan dijatuhkan dan terdapat bukti yang cukup kuat bahwa pelaku telah melakukan tindak pidana korupsi. Penetapan hakim atas perampasan ini tidak dapat dimohonkan upaya hukum banding dan setiap yang berkepentingan dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan yang telah menjatuhkan penetapan tersebut dalam waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal pengumuman. (Pasal 38 ayat (5), (6), (7) UU Tipikor);

5. Putusan perampasan harta benda untuk negara dalam hal terdakwa tidak dapat membuktikan bahwa harta benda tersebut diperoleh bukan karena tindak pidana korupsi yang dituntut oleh Penuntut Umum pada saat membacakan tuntutan dalam perkara pokok. (Pasal 38B ayat (2), (3) UU Tipikor).

Pada prakteknya tindakan perampasan yang dilakukan berdasarkan putusan peradilan pidana itu dapat menemui beberapa kendala bahkan penghentian dalam rangka tindakan perampasan tersebut diantaranya:

1. Pelaku kejahatan melakukan pelarian (buronan). Pengadilan pidana tidak dapat dilakukan jika si tersangka adalah buron atau dalam pengejaran;
2. Pelaku kejahatan telah meninggal dunia atau meninggal sebelum dinyatakan bersalah. Kematian menghentikan proses sistem peradilan pidana yang berlangsung;
3. Pelaku kejahatan memiliki kekebalan hukum (*immune*);
4. Pelaku kejahatan memiliki kekuatan dan kekuasaan sehingga pengadilan pidana tidak dapat melakukan pengadilan terhadapnya;
5. Si pelaku kejahatan tidak diketahui akan tetapi aset hasil kejahatannya diketahui/ditemukan;
6. Aset kejahatan dikuasai oleh pihak ketiga yang dalam kedudukan secara hukum pihak ketiga tidak bersalah dan bukan pelaku atau tidak terkait dengan kejahatan utamanya;
7. Tidak adanya bukti yang cukup untuk diajukan dalam pengadilan pidana.

Aparat penegak hukum sangat sulit untuk melakukan perampasan aset hasil tindak pidana yang telah dikuasai oleh pelaku tindak pidana. Kesulitan yang

ditemui dalam upaya perampasan aset hasil tindak pidana sangat banyak, seperti kurangnya instrumen dalam upaya perampasan aset hasil tindak pidana. Sistem dan mekanisme yang ada mengenai perampasan aset tindak pidana pada saat ini belum mampu mendukung upaya penegakan hukum yang berkeadilan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945. Selain itu juga belum adanya kerja sama internasional yang memadai, dan kurangnya pemahaman terhadap mekanisme perampasan aset hasil tindak pidana oleh aparat penegak hukum, serta lamanya waktu yang dibutuhkan sampai dengan aset hasil tindak pidana dapat disita oleh negara, yaitu setelah mendapatkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER013/A/JA/06/2014 menyatakan bahwa perampasan adalah tindakan paksa yang dilakukan oleh negara untuk memisahkan hak atas aset berdasarkan putusan pengadilan, sedangkan penyitaan aset para pelaku korupsi merupakan langkah antisipatif yang bertujuan untuk menyelamatkan atau mencegah larinya harta kekayaan. Harta kekayaan inilah yang kelak oleh pengadilan, apakah harus diambil sebagai upaya untuk pengembalian kerugian keuangan negara atau sebagai pidana tambahan berupa merampas hasil kejahatan.⁹² Sehingga proses penyitaan adalah suatu upaya paksa yang menjadi bagian dari tahap penyidikan, berkekuatan hukum tetap (*in kracht*). Peraturan Jaksa Agung ini menggunakan nomenklatur istilah Pemulihan Aset yaitu proses yang meliputi penelusuran, pengamanan, pemeliharaan, perampasan,

⁹² Midian Hosiholan Rumahorbo, "The Role of Prosecutors in The Effort For Assets Recovery From Corruption Crimes", *Ius Poenale*, Vol 3 Issue 2 (2022) halaman 81-92.

pengembalian, dan pelepasan aset tindak pidana atau barang milik negara yang dikuasai pihak lain kepada korban atau yang berhak pada setiap tahap penegakan hukum. Pemulihan aset yang dimaksudkan dalam Peraturan Jaksa Agung ini dilakukan terhadap:

1. Aset yang diperoleh secara langsung atau tidak langsung dari tindak pidana termasuk yang telah dihibahkan atau dikonversikan menjadi harta kekayaan pribadi, orang lain, atau korporasi baik berupa modal, pendapatan maupun keuntungan ekonomi lainnya yang diperoleh dari kekayaan tersebut atau aset yang diduga kuat digunakan atau telah digunakan untuk melakukan tindak pidana;
2. Barang temuan;
3. Aset Negara yang dikuasai pihak yang tidak berhak;
4. Aset-Aset lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk yang pada hakikatnya merupakan kompensasi kepada korban dan/atau kepada yang berhak.

Pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi telah menempati posisi penting dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.⁹³ Artinya, keberhasilan pemberantasan tindak pidana korupsi tidak hanya diukur berdasarkan keberhasilan memidana pelaku tindak pidana korupsi, namun juga ditentukan oleh tingkat keberhasilan mengembalikan aset negara yang telah dikorupsi. Tindakan pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi sebagai upaya meminimalisasi

⁹³ Rahmayanti, "Return of Corruption Assets toward Criminal Actions of Office Abuse"*Budapest International Research and Critics Intitute*, Vol 4 No 2 (2021) halaman 2114-2120.

kerugian negara yang disebabkan oleh tindak pidana korupsi merupakan upaya yang tidak kalah penting dibanding pemberantasan tindak pidana korupsi dengan vonis seberat-beratnya bagi pelaku.⁹⁴ Langkah untuk meminimalkan kerugian negara tersebut di samping harus dilakukan sejak awal penanganan perkara juga mutlak dilakukan melalui kerja sama dengan berbagai lembaga negara.

Adanya beberapa pengaturan mengenai perampasan aset hasil tindak pidana korupsi yang mengacu kepada KUHP, KUHAP, dan UU Tipikor dirasa belum memadai untuk memberikan dasar pijakan dalam melakukan perampasan dan pengembalian aset. Sehingga pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi dalam sistem hukum di Indonesia belum dapat diberlakukan dan dilakukan secara efektif. Sejauh ini UU Tipikor hanya bisa menjatuhkan pidana perampasan kebebasan, perintah pengembalian kerugian atau uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.

Uang pengganti dalam perkara korupsi masih banyak mengandung persoalan dalam proses pelaksanaannya oleh jaksa setelah mendapatkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan mengikat, dimana belum lengkapnya tentang regulasi yang mengatur dalam hal terdakwa meninggal dunia. Artinya belum ada aturan secara jelas mengatur tentang apakah perbuatan korupsi dapat ditanggung oleh ahli waris. Disisi lain, tersedianya mekanisme perdata dalam upaya perampasan aset hasil tipikor seperti yang terdapat dalam UU Tipikor juga

⁹⁴ U Myint, "Corruption: Causes, Consequences and Cures" *Asia-Pacific Development Journal*, Vol 7 No 2 (2000) halaman 35.

belum maksimal karena proses perdata menganut sistem pembuktian formil yang dalam prakteknya bisa lebih sulit daripada pembuktian materiil. Dengan demikian penerapan perampasan aset berdasarkan UU Tipikor belum berhasil secara maksimal untuk mengembalikan kerugian keuangan negara, sehingga diperlukan suatu alternatif kebijakan hukum dalam upaya pengembalian kerugian keuangan Negara. Antara lain dengan mengadopsi ketentuan perampasan aset tanpa tuntutan pidana sesuai dengan Konvensi PBB Anti Korupsi Tahun 2003 dengan melakukan beberapa penyesuaian terhadap kondisi yang ada dalam sistem hukum di Indonesia.

Cita-cita pemberantasan korupsi yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan, untuk saat ini setidaknya memuat tiga isu utama, yaitu pencegahan, pemberantasan dan pengembalian aset hasil korupsi (*asset recovery*). Amanat undang-undang itu bermakna, pemberantasan korupsi tidak hanya terletak pada upaya pencegahan maupun pemidanaan para koruptor saja, tetapi juga meliputi pengembalian aset Tipikor. Upaya pengembalian aset negara yang dicuri (*stolen asset recovery*) melalui Tipikor cenderung tidak mudah untuk dilakukan. Para pelaku Tipikor memiliki akses yang luar biasa luas dan sulit dijangkau dalam menyembunyikan maupun melakukan pencucian uang (*money laundering*) hasil tindak pidana korupsinya. Permasalahan menjadi semakin sulit untuk upaya *recovery* dikarenakan tempat penyembunyian (*safe heaven*) hasil kejahatan tersebut yang melampaui lintas batas wilayah negara dimana Tipikor itu sendiri dilakukan. Bagi negara-negara berkembang untuk menembus berbagai permasalahan pengembalian aset yang menyentuh ketentuan-ketentuan hukum

negara-negara besar akan teramat sulit. Apalagi negara berkembang tersebut tidak memiliki hubungan kerja sama yang baik dengan negara tempat aset curian disimpan.

Upaya pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi yang berada di luar negeri ini lebih sulit pelaksanaannya.⁹⁵ Berdasarkan pada sudut pandang keadilan sosial Internasional, suatu negara yang menampung aset negara lain dari hasil tindak pidana korupsi merupakan tanggung jawab eksternal dalam melaksanakan kedaulatan suatu negara untuk menjaga hubungannya dengan negara lain. Kejaksaan telah melaksanakan tugas dan kewenangannya perihal pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi yang berada di luar negeri dengan menempuh beberapa upaya diantaranya dengan membentuk tim khusus untuk melacak dan mengembalikan aset dan meningkatkan hubungan diplomasi dengan beberapa negara yang sering menjadi tujuan pemindahan aset. Namun, upaya-upaya tersebut menemui beberapa kendala, diantaranya adalah perbedaan sistem hukum, adanya pihak ketiga yang menghambat proses pengembalian, dan lambannya proses hukum di Indonesia.

Selain penting untuk dilakukan upaya pengembalian aset hasil tindak pidana korupsi melalui penjeratan tindak pidana, tak kalah penting juga mengambil langkah teknis untuk mengatasi persoalan kemandekan eksekusi pembayaran uang pengganti. Demikian halnya terhadap pentingnya menetapkan acuan dalam menghitung pidana penjara pengganti dalam hal uang pengganti tidak dibayar atau

⁹⁵ Bambang Hartono, "Efforts to Return State Asset Losses in Corruption Offenses from Abroad to Indonesia" *Pena Justitia*, Vol 20 No 1 (2021) halaman 153.

dibayar sebagian oleh terpidana. Selain itu perlu menegaskan kembali sifat dan makna pidana tambahan yang melekat dalam pidana pembayaran uang pengganti untuk menghindari mis-interpretasi dalam memahami dan menjatuhkan pidana uang pengganti, serta menyebabkan keragu-raguan dalam mengeksekusi uang pengganti.

Gugatan perdata perlu ditempatkan sebagai upaya hukum yang utama di samping upaya secara pidana, bukan sekedar bersifat fakultatif atau komplemen dari hukum pidana, sebagaimana diatur dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Oleh karena itu, diperlukan konsep pengembalian keuangan negara yang progresif, misalnya dengan mengharmonisasikan terhadap *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC). Sayangnya, selama ini pemerintah kurang tanggap dengan amanat konvensi PBB mengenai Anti Korupsi yang meminta negara pihak *a quo* menyesuaikan perubahan undang-undang pemberantasan korupsi setelah satu tahun diratifikasi. Pergeseran fundamental menurut konvensi adalah mengidentifikasi korupsi tidak hanya di sektor publik tapi juga swasta. Salah satu tujuan konvensi tersebut adalah pengembalian aset hasil korupsi.

Pada dasarnya penyitaan dan perampasan hasil dan instrumen tindak pidana dari pelaku tindak pidana tidak saja memindahkan sejumlah harta kekayaan dari pelaku kejahatan kepada masyarakat tetapi juga akan memperbesar kemungkinan masyarakat untuk mewujudkan tujuan bersama yaitu terbentuknya keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Penyitaan dan perampasan hasil dan instrumen tindak pidana, selain mengurangi atau menghilangkan motif ekonomi pelaku

kejahatan juga memungkinkan dalam pengumpulan dana dalam jumlah yang besar dan dapat dipergunakan untuk mencegah dan memberantas kejahatan. Secara keseluruhan, hal tersebut akan menekan tingkat kejahatan di Indonesia. Pendekatan untuk menekan tingkat kejahatan melalui penyitaan dan perampasan hasil dan instrumen tindak pidana sejalan dengan prinsip peradilan yang cepat, sederhana dan berbiaya ringan.

D. Perjanjian Penangguhan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi Ditinjau Dari Teori Perjanjian

Dalam penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana korupsi di Indonesia, Jaksa memiliki kewenangan untuk melakukan penuntutan, namun sepakat untuk tidak melakukan penuntutan dengan berbagai syarat dan kriteria tertentu yang mana hal ini dinamakan *Deferred Prosecution Agreement (DPA)*.⁹⁶ Konsep perjanjian penundaan penuntutan dalam perkara pidana ini telah lazim digunakan pada sejumlah negara penganut sistem hukum *common law*. Menunjuk makna dari asas *dominus litis* yang memiliki arti Jaksa sebagai penguasa perkara, dapat menekankan bahwa konsep DPA dapat diterapkan di Indonesia. Terkait kewenangan Jaksa sebagai penuntut umum, asas oportunitas yang memberikan sebuah hak prerogatif kepada Jaksa Agung untuk melanjutkan atau menghentikan jalannya proses sebuah perkara.

Konsep DPA merupakan salah satu perkembangan dalam *Criminal Justice System*, basis filosofis dari hukum acara pidana yang pada dasarnya tidak

⁹⁶ Triwijaya, Ach Faisol, Yaris Adhial Fajrin, and Chintya Meilany Nurrahma. 2020. "Dual Mediation: Penyelesaian Perkara Lingkungan Hidup yang Melibatkan Korporasi Sebagai Pelaku Melalui Pendekatan Restorative Justice." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, Vol. 9, No. 2, halaman 401.

diperuntukkan untuk memproses pelaku tindak pidana, melainkan untuk mengontrol kekuasaan aparat penegak hukum agar tidak berlaku sewenang-wenang. Konsep DPA merupakan salah satu bentuk perubahan paradigma penegakan hukum pidana di era modern, adanya konsep keadilan korektif yang menitikberatkan kepada pelaku, kemudian keadilan rehabilitatif yang menitikberatkan kepada korban, dan keadilan restoratif yang menaruh perhatian kepada keduanya. Paradigma ini membawa konsekuensi tersendiri dalam penegakan hukum pidana terutama pidana khusus, dimana konsep DPA diharapkan sebagai salah satu konsep yang sangat berpengaruh terhadap bekerjanya sistem peradilan pidana di Indonesia terutama dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.⁹⁷

Anatomi substansi perjanjian dalam *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) yang ideal melibatkan beberapa komponen penting. Pertama, pihak yang terlibat yaitu jaksa penuntut umum yang mewakili negara dan terdakwa atau korporasi yang diduga melakukan tindak pidana dan setuju untuk memenuhi persyaratan DPA. Kedua, pernyataan fakta yang mencakup pengakuan kesalahan oleh terdakwa dan rincian tindak pidana yang dilakukan. Ketiga, kewajiban terdakwa termasuk pengembalian kerugian negara, pembayaran denda, dan implementasi program kepatuhan untuk mencegah tindak pidana serupa di masa depan. Keempat, waktu dan jangka waktu yang menjelaskan durasi DPA dan batas waktu pelaporan kemajuan dalam memenuhi persyaratan. Kelima, pengawasan

⁹⁷ I Made Santiawan, 2021, "Konsep *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia", *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 9, No. 6, halaman 145.

dan kepatuhan melalui penunjukan pengawas independen dan kewajiban terdakwa menyerahkan laporan berkala. Keenam, konsekuensi atas kegagalan mematuhi DPA seperti penuntutan kembali dan potensi sanksi tambahan. Ketujuh, ketentuan tambahan yang mencakup kerja sama terdakwa dalam penyelidikan dan kesepakatan tentang publikasi perjanjian DPA. Kedelapan, persetujuan pengadilan yang memastikan DPA disetujui dan diawasi oleh pengadilan untuk menjamin kesahihan dan keadilan perjanjian tersebut. Terakhir, penutup yang mencakup penandatanganan oleh jaksa dan terdakwa serta klausul akhir yang menyatakan bahwa seluruh isi perjanjian telah dibaca, dipahami, dan disetujui oleh kedua belah pihak. Konsep ini bertujuan untuk memastikan bahwa DPA mencakup semua aspek yang diperlukan untuk mencapai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, serta mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi.

Mekanisme DPA selalu mensyaratkan program *compliance* (kepatuhan) bagi korporasi. Dengan adanya konsep DPA secara langsung ataupun tidak langsung mengatur tentang suatu konsep yang dianut oleh hukum acara di Indonesia, yaitu asas sederhana, cepat dan biaya ringan. Penerapan konsep DPA harus disesuaikan dengan budaya hukum Indonesia. Sehingga dalam penerapan penundaan penuntutan harus memenuhi adanya syarat sahnya suatu perjanjian. Dalam buku III KUHPerdara menganut system terbuka (*open system*), artinya bahwa para pihak bebas mengadakan perjanjian dengan siapapun, menentukan syarat-syaratnya, pelaksanaannya dan bentuk kontrak, baik berbentuk lisan

maupun tertulis. Disamping itu diperkenankan untuk membuat kontrak baik yang telah dikenal dalam KUH Perdata maupun di luar KUH Perdata.

Menurut Subekti “perjanjian adalah suatu perhubungan hukum antara dua orang atau lebih, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu dari pihak lain, dan pihak yang lain tersebut berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu”.⁹⁸ Pasal 1320 KUH Perdata menentukan adanya 4 (empat) syarat sahnya suatu perjanjian, yakni:⁹⁹

- Pertama, adanya kata sepakat bagi mereka yang mengikatkan dirinya;
- Kedua, kecakapan para pihak untuk membuat suatu perikatan;
- Ketiga, suatu hal tertentu; dan
- Keempat, suatu sebab (*causa*) yang halal.

Persyaratan tersebut berkenaan baik mengenai subjek maupun objek perjanjian. Persyaratan yang pertama dan kedua berkenaan dengan subjek perjanjian atau syarat subjektif. Persyaratan yang ketiga dan keempat berkenaan dengan objek perjanjian atau syarat objektif. Apabila syarat objektif dalam perjanjian tidak terpenuhi maka Perjanjian tersebut batal demi hukum atau perjanjian yang sejak semula sudah batal, hukum menganggap perjanjian tersebut tidak pernah ada. Apabila syarat subjektif tidak terpenuhi maka Perjanjian tersebut dapat dibatalkan atau sepanjang perjanjian tersebut belum atau tidak dibatalkan pengadilan, maka perjanjian yang bersangkutan masih terus berlaku.

⁹⁸ Subekti, R. 1984. Pokok-Pokok Hukum Perdata. Jakarta: Intermasa, halaman 1.

⁹⁹ Subekti dan Tjitrosudibio. 2003. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Jakarta: Pradnya Paramita halaman 330.

Dalam pelaksanaan perjanjian penangguhan penuntutan dalam tindak pidana korupsi juga harus memenuhi segala persyaratan yang ada dalam suatu perjanjian. Dalam hal ini, syarat objektif yang menjadi perhatian dalam perjanjian penundaan penuntutan ini adalah terkait dengan suatu sebab (*causa*) yang halal. Konsep DPA dalam pemberantasan tindak pidana korupsi memenuhi syarat suatu sebab (*causa*) yang halal, karena meskipun dalam hal ini diadakan suatu penghentian penuntutan atau penangguhan penuntutan, namun hal ini dimaksudkan sebagai upaya pengembalian keuangan negara. DPA dapat ditawarkan oleh jaksa atau regulator ketika terdakwa menunjukkan sikap kooperatif terhadap proses penyidikan pidana, pengakuan fakta-fakta dan menerima beberapa ketentuan seperti hukuman, reparasi, denda, dan biasanya tindakan preventif agar tidak mengulangi kembali. Ketentuan tersebut dapat berupa kewajiban hukum seperti:¹⁰⁰

- 1) Pengakuan atas pelanggaran yang dilakukan;
- 2) Pembayaran denda dan kompensasi;
- 3) Penunjukan auditor independen untuk mengawasi kegiatan perusahaan dalam jangka waktu tertentu;
- 4) Pemecatan pegawai tertentu;
- 5) Pelaksanaan program pemenuhan.

¹⁰⁰ Polly Sprenger, 2015, *Defered Prosecution Agreements: The law and practice of Negotiate Corporate Criminal Penalties*, UK: Sweet & Maxwell, halaman 8.

Agar pelaksanaan penangguhan penuntutan dalam upaya pengembalian kerugian keuangan negara dapat terlaksana, perlu memenuhi 2 tahapan, yaitu:¹⁰¹

1) Tahap Pembuktian,

Dalam tahapan ini jaksa membuktikan apakah ada bukti bahwa tindak pidana telah dilakukan, namun jika tidak ada bukti-bukti yang konkrit dapat dipertimbangkan pula adanya suatu dugaan yang memiliki alasan masuk akal untuk mengatakan bahwa korporasi telah melakukan tindak pidana dan jika dilakukan penyidikan maka akan menemukan bukti-bukti dari dugaan tersebut.

2) Tahap Kepentingan Umum,

Kepentingan publik harus dipertimbangkan jaksa dalam menentukan apakah DPA dapat dilaksanakan. Kepentingan publik yang dimaksud biasanya berkaitan dengan keseriusan dari kejahatan yang telah dilakukan, kesalahan dari korporasi, dan besar kecilnya kerusakan yang ditimbulkan kepada korban. Penentuan layak atau tidaknya diterapkan DPA untuk perusahaan dibebankan kepada objektivitas jaksa itu sendiri sehingga dasar pertimbangannya beda antara satu kasus dengan kasus lainnya.

Apabila tahapan tersebut telah terpenuhi, maka jaksa dapat mengundang korporasi tersebut untuk melaksanakan negosiasi DPA, untuk menentukan

¹⁰¹ Ahmad Iqbal, 2020, "Penerapan Deferred Prosecution Agreement di Indonesia Sebagai Alternatif Penyelesaian Tindak Pidana Ekonomi Yang Dilakukan Oleh Korporasi", *Jurnal Yuridis*, Vol.7, No.1, halaman 197.

kondisi apa yang harus dipenuhi oleh korporasi dalam jangka waktu tertentu.

Kondisi-kondisi tersebut diantaranya sebagai berikut berikut:¹⁰²

- 1) Membayar denda;
- 2) Keharusan untuk membayar kompensasi kepada korban;
- 3) Mendonasikan sejumlah uang kepada lembaga amal atau pihak ketiga lain yang ditentukan;
- 4) Keharusan untuk mengembalikan setiap keuntungan yang dihasilkan dari tindak pidana;
- 5) Keharusan memperbaiki kebijakan perusahaan dan pelatihan karyawan sehingga tidak terjadi lagi tindak pidana tersebut;
- 6) Keharusan untuk berkerjasama dalam investigasi;
- 7) Membayar biaya perkara.

Selain dari hal tersebut, suatu sebab yang halal dari penangguhan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi dapat dilihat dari ketentuan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan suatu prinsip bahwa hukum pidana merupakan suatu upaya terakhir (*Ultimum Remedium*). Hal ini tidak berarti bahwa ancaman pidana akan ditiadakan, tetapi selalu harus mempertimbangkan keuntungan dan kerugian ancaman pidana benar-benar menjadi upaya penyembuh serta harus menjaga jangan sampai membuat perbuatannya menjadi lebih parah.

¹⁰² *Ibid.*

Van de Bunt mengemukakan bahwa hukum pidana sebagai *ultimum remedium* memiliki tiga makna, yaitu:¹⁰³

- a. Penerapan hukum pidana hanya terhadap orang yang melanggar hukum secara etis sangat berat;
- b. Hukum pidana sebagai *ultimum remedium* karena sanksi hukum pidana lebih berat dan lebih keras daripada sanksi bidang hukum lain, bahkan sering membawa dampak sampingan, maka hendaknya diterapkan jika sanksi bidang hukum lain tidak mampu menyelesaikan masalah pelanggaran hukum (obat terakhir);
- c. Hukum pidana sebagai *ultimum remedium* karena pejabat administrasi adalah yang lebih dulu mengetahui terjadinya pelanggaran. Jadi mereka adalah yang diprioritaskan untuk mengambil langkah-langkah dan tindakan daripada penegak hukum pidana;

Tindak pidana korupsi juga menjadi masalah serius di Inggris yang berpotensi menimbulkan dampak negatif pada bisnis, pasar, dan sektor ekonomi lainnya. Di Inggris, dalam mengusut dan menuntut korporasi yang terlibat dalam tindak pidana, terutama korupsi, menggunakan prinsip "*guilty mind*".¹⁰⁴ Prinsip ini dikenal sebagai prinsip identifikasi, yang umumnya hanya diterapkan pada manajemen senior korporasi. Sehingga, jika seorang jaksa menentukan bahwa manajemen senior terlibat dalam kejahatan, korporasi tidak dapat dianggap

¹⁰³ Mas Putra Zenno Januarsyah, 2017, "Penerapan Prinsip *Ultimum Remedium* dalam Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Yudisial*, Vol. 10, No. 3, halaman 267.

¹⁰⁴ Febby Mutiara Nelson, "In Search of a *Deferred Prosecution Agreement Model for Effective Anti-Corruption Framework in Indonesia*" *Hasanuddin Law Review*, Vol 8 No 2 (2022): halaman 126.

bertanggung jawab atas tindakan tersebut. Melihat kendala yang timbul dari penerapan prinsip ini dalam proses investigasi dan penuntutan, Inggris kemudian mengeluarkan kebijakan DPA. DPA di Inggris diatur dalam *Crime and Courts Act 2013 (CCA 2013)* yang telah disesuaikan dengan prinsip Konstitusi Inggris. Penerapan DPA di Inggris telah dimulai sejak 24 Februari 2014 dan telah berhasil diterapkan pada beberapa kasus korporasi. Tujuan utama kehadiran DPA di Inggris sebenarnya adalah memberikan jaksa alat tambahan untuk menangani kejahatan ekonomi yang sering kali tidak dihukum dengan adil di Inggris dan Wales. Dalam peraturan tersebut, jaksa memiliki diskresi untuk memutuskan apakah suatu kasus akan diselesaikan melalui DPA atau tidak. Namun, menurut *Paragraph 1, Part 1, Section 45, Schedule 17 CCA 2013*, sebelum DPA diterapkan, korporasi harus menyetujui dan mematuhi persyaratan yang ditetapkan dalam perjanjian. Penerapan DPA juga didasarkan pada konstitusi Inggris. Tahapan DPA, yang diatur dalam *Code of Practice of DPA*, terdiri dari tiga tahap penting, yaitu negosiasi, persetujuan, dan pelaksanaan.¹⁰⁵

Berdasarkan *Paragraph 5, Part 1, Schedule 17 CCA 2013* menyebutkan bahwa *requirements that DPAs may impose on corporations, but are not limited to these requirements are as follows:*

- a. *pay a financial penalty to the prosecution;*
- b. *to compensate victims of alleged violations;*
- c. *to donate money to charities or other third parties;*
- d. *to disburse the profits obtained by the corporation from the alleged violations;*

¹⁰⁵ *Code of Practice DPA di Inggris*

- e. *to implement a compliance program or modify an existing compliance program related to corporate policy or corporate employee training or both;*
- f. *to cooperate in any investigations related to alleged violations;*
- g. *pay the reasonable costs of the prosecutor in connection with the alleged violation or DPA.*

Penerapan sanksi DPA dapat dibatasi oleh jangka waktu tertentu, biasanya antara satu hingga lima tahun. Korporasi diwajibkan mematuhi persyaratan yang ditetapkan selama periode yang telah ditentukan oleh jaksa dan disetujui oleh hakim.¹⁰⁶ Selain itu, DPA juga mengatur konsekuensi hukum bagi korporasi yang melanggar ketentuan yang telah disepakati. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa sistem penerapan DPA di Inggris memiliki sifat *dual track system*. Maka kemudian penerapan konsep DPA atau penangguhan penuntutan ini merupakan suatu alternatif dalam pemberantasan tindak pidana korupsi dan upaya pengembalian kerugian keuangan negara yang telah memenuhi syarat sahnya suatu perjanjian yang telah efektif diterapkan seperti pada negara Inggris.

¹⁰⁶ Nicholas Lord, “*Prosecution Deferred, Prosecution Exempt: On the Interests of (In)Justice in the Non-Trial Resolution of Transnational Corporate Bribery*” *The British Journal of Criminology*, Vol 20 Issue 20 (2022): halaman 4.