

BAB III

PENGATURAN PENANGANAN DAN PENYELESAIAN PERKARA TINDAK PIDANA KORUPSI YANG MERUGIKAN KEUANGAN NEGARA DI INDONESIA

A. Bentuk Kejahatan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Tindak pidana korupsi bukanlah perkara tindak pidana baru di Indonesia, pada masa-masa akhir kekuasaan orde baru yang mana sistem tata kelola pemerintahannya menganut sistem sentralisasi. Pada sistem sentralisasi semua kekuasaan berada di pemerintah pusat, hal ini dianggap sebagai pemicu banyaknya tindak pidana korupsi yang sering dikaitkan dengan istilah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Pada akhirnya isu KKN tersebut yang menjadi pemicu gejolak masa yang akhirnya meruntuhkan kekuasaan orde baru selama 32 Tahun. Pada saat masa transisi yang dikenal dengan istilah era reformasi tepatnya di tahun 1999 lahirlah Undang-Undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi yaitu Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Harapan besar dari Undang-Undang ini mampu menjadi dasar dari pemberantasan korupsi di Indonesia. Pada tahun 2001 Undang-Undang ini mengalami sedikit perubahan seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, di mana telah dijabarkan di dalam pasal-pasal yang ada, definisi korupsi secara gamblang telah dijelaskan dalam 13 pasal. Berdasarkan pasal-pasal tersebut tindak pidana korupsi telah

dijelaskan secara detail dan terperinci mengenai perbuatan apa saja yang bisa dikenakan sanksi tindak pidana korupsi, bahwa dalam pasal-pasal tersebut terdapat 30 (tiga puluh) jenis tindak pidana korupsi yang dikelompokkan menjadi 7 (tujuh) yaitu sebagai berikut:

1. Kerugian keuangan negara
2. Suap-menyuap
3. Penggelapan dalam jabatan
4. Pemerasan
5. Perbuatan curang
6. Benturan kepentingan dalam pengadaan
7. Gratifikasi

Pengelompokan pada 7 (tujuh) bentuk besar kejahatan korupsi dalam Undang-Undang pemberantasan tindak pidana korupsi kalau melihat aspek kejahatan dan dampaknya, bahwa semua kejahatan diatas dapat menyebabkan kerugian dari sektor keuangan negara, meskipun bentuk kerugian tersebut ada yang bersifat langsung secara nyata, ada juga yang bersifat tidak langsung.

Pembagian tindak pidana korupsi dalam penjabaran sebelumnya tidak terlepas dari penafisan pola kejahatan ini dan sanksi yang diatur dalam pasal-pasal Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Pada pengelompokan yang pertama yaitu terkait dengan kerugian keuangan negara aturan terkait tersebut seperti apa yang telah dituangkan dalam melawan hukum untuk memperkaya diri pada pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001:

1. Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).
2. Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.

Pasal ini secara tegas memberikan batasan minimum dan maksimum serta *mandatory* keadaan tertentu untuk besaran hukumannya, dalam pasal ini para pihak yang berpekara dapat dikenakan sanksi yang di dalamnya apabila semua unsur terpenuhi namun unsur yang terpenting untuk terpenuhi selain unsur kerugian keuangan negara adalah unsur melawan hukum. Dalam unsur yang ada dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 terdapat perbedaan mendasar dengan Pasal 3 Undang-Undang No 31 Tahun 1999 yang mana Pasal 3 mengatur sebagai berikut:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau 6 denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Pada pasal ini kalau diperhatikan maka unsur melawan hukum tidak ada dalam unsur yang diatur dalam pasal 3 ini, maka perlu dilihat perbedaan mendasar diantaranya, agar dapat mampu dibedakan atas sebuah perbuatan pidana korupsi akan diterapkan menggunakan pasal yang mana di dalam aturan yang ada pada

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang unsur-unsurnya adalah sebagai berikut:

1. Setiap orang atau korporasi;
2. Melawan hukum;
3. Memperkaya diri sendiri, orang lain atau suatu korporasi;
4. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Dari apa yang diatur pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang mana pasal tersebut memiliki unsur sebagai berikut:

1. Setiap orang;
2. Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
3. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana;
4. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Penjabaran unsur-unsur dari pasal tersebut dapat dilihat perbedaannya, yang mana ada perbedaan pada unsur yang ada dalam pasal 2 dengan unsur yang ada pada pasal 3, pada pasal 2 adanya unsur melawan hukum, sedangkan pada pasal 3 tidak memiliki unsur melawan hukum namun adanya unsur penyalahgunaan kewenangan, kesempatan dan sarana. Diketahui ancaman pada kedua pasal ini memiliki perbedaan yang mana ancaman pada pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 lebih berat dibandingkan apa yang ada dalam pasal 3. Apabila diamati apa yang tertuang dalam pasal 3 maka secara jelas ini diperuntukan bagi mereka yang melakukan kejahatan dengan kewenangannya, semisal gubernur dalam melaksanakan APBD melakukan penyimpangan

anggaran daerah yang mana penyimpangan tersebut dilakukan atas kewenangannya sebagai gubernur dan pimpinan tertinggi di daerah dan atas perbuatan penyimpangannya terjadi kerugian keuangan negara.

Pada pasal 3 menurut pendapat pakar hukum Romli Atmasasmita dan Andi Hamzah, dengan tegas menyatakan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 ditujukan untuk mereka yang tergolong pegawai negeri atau yang dipersamakan oleh Undang-Undang sebagai pegawai negeri (yang digaji dari keuangan negara/daerah berdasarkan Pasal 1 angka 2 huruf c Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999). Berdasarkan penjabaran ini sudah sangat jelas suatu tindakan yang menyebabkan kerugian keuangan negara bisa dikenakan ke pasal mana diantara pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tergantung kedudukan dan jabatan pelakunya. Setiap pegawai negeri atau orang yang setara dengan pegawai negeri tidak hanya saja bisa dikenakan pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 namun bisa saja juga dikenakan pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 apabila kejahatan yang dilakukannya melanggar suatu aturan yang telah ditetapkan, semisalnya contoh pada Keputusan Presiden mengenai suatu kegiatan pemerintahan, namun seorang pegawai negeri melaksanakan kegiatan tersebut mengabaikan Keputusan Presiden tersebut maka atas tindakan yang seperti ini bisa dikenakan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 karena atas perbuatannya melanggar Keputusan Presiden tersebut bisa dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Sementara itu pada pengelompokan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara bisa saja kejahatan tersebut dilakukan oleh setiap orang, atau

dilakukan oleh aparat penegak hukum, sesama pegawai negeri, dan bisa saja orang diluar pemerintahan yang memiliki kepentingan. Terkait dengan ini diatur dalam Pasal 5, 6, 11, 12 Undang-Undang No 31 Tahun 1999 sebagai perubahannya di Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Kejahatan mengenai suap menyuap ini bisa dilihat dari apa yang datur pada pasal 5 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang mana isinya sebagai berikut:

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan atau pidana denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) setiap orang yang:

- a. memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya; atau
- b. memberi sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban, dilakukan atau tidak dilakukan dalam jabatannya.

Pada pasal 5 Undang-Undang ini menjelaskan bahwa memberikan sesuatu kepada pejabat negara, yang mana pemberian yang dilakukan oleh orang tersebut agar pejabat negara melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya sebaga pejabat negara hal ini dapat dikategorikan sebagai perbuatan korupsi dengan pengelompokan suap menyuap.

Tindak pidana korupsi dengan penyalahgunaan kewenangan, kesempatan, sarana jabatan atau kedudukan, dimuat dalam rumusan pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Apabila dirinci, rumusan tersebut mengandung unsur

objektif: menyalahgunakan kewenangan; menyalahgunakan kesempatan; menyalahgunaan sarana; karena jabatan; karena kedudukan; merugikan keuangan negara; merugikan perekonomian negara, dan unsur subjektif: dengan tujuan; menguntungkan diri sendiri; menguntungkan orang lain; dan menguntungkan suatu korporasi.¹⁰⁷ Mengenai apa yang dimaksud dengan menyalahgunakan kewenangan tidak ada keterangan lebih lanjut dalam Undang-Undang. Kewenangan hanyalah dimiliki oleh subjek hukum orang pribadi dan tidak untuk badan atau korporasi. Kewenangan erat hubungannya dengan jabatan atau kedudukan yang dimiliki oleh seseorang, tetapi hanya berlaku bagi orang yang memiliki jabatan atau kedudukan tertentu atau orang yang memiliki kualitas pribadi tertentu. Orang yang memiliki jabatan atau kedudukan, terutama kedudukan pegawai negeri. Istilah suap dalam kasus korupsi adalah uang sogok atau uang yang diberikan kepada pihak lain untuk memperlancar tujuan tertentu. Masyarakat di Indonesia menyebut suap dengan istilah uang pelicin. Kasus suap sudah terjadi cukup lama di Indonesia. Suap biasanya diberikan kepada pejabat di lingkungan birokrasi pemerintah yang memiliki peranan penting, para penegak hukum, serta pejabat bea cukai dan pajak. Ironisnya, kasus suap-menyuap ini masih dianggap lazim di masyarakat.¹⁰⁸ Tindak pidana korupsi penyuapan diadopsi dari tindak pidana penyuapan (*omkoping*) dalam KUHP. KUHP sendiri membedakan antara 2 (dua) kelompok tindak pidana penyuapan. Pertama disebut dengan penyuapan aktif (*actieve omkoping*), subjek hukumnya adalah pemberi

¹⁰⁷Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, 2017, halaman 62.

¹⁰⁸Chatrina Darul Rosikah dan Dessy Marliani Listianingsih, *Pendidikan Anti Korupsi Kajian Anti Korupsi Teori dan Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2016, halaman 20.

suap. Dimuat dan menjadi bagian dari kejahatan terhadap penguasa umum, yakni pasal 209 dan 210. Sedangkan yang kedua, disebut dengan penyuapan pasif (*passieve omkoping*), subjek hukumnya adalah pegawai negeri yang menerima suap. Dimuat dan menjadi bagian dari kejahatan jabatan, yakni Pasal 418, Pasal 419 dan Pasal 420.¹⁰⁹

Tindak pidana korupsi memberi suap (penyuapan aktif) kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara menurut Pasal 5 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dibedakan menjadi dua hal, yaitu tindak pidana korupsi suap dengan memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan kewajiban jabatannya (Pasal 5 huruf a) dan tindak pidana korupsi suap dengan memberi sesuatu pada pegawai negeri atau penyelenggara negara yang berhubungan dengan kewajiban jabatannya (Pasal 5 huruf b). Sebenarnya kedudukan pegawai negeri atau penyelenggara negara yang disuap dalam rumusan tindak pidana Pasal 5 adalah sebagai subjek hukum yang dilindungi kepentingan hukumnya, *in casu* kepentingan hukum dalam hal kelancaran dan kebersihan dan bebas dari KKN dalam pelaksanaan tugas pekerjaannya yang bersifat umum atau kepentingan publik. Jadi sebenarnya pegawai negeri adalah korban kejahatan (*victim*).

Penyuapan sendiri meliputi beberapa perbuatan yakni antara lain:

¹⁰⁹Adami Chazawi, *Hukum Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*, Media Nusa Creative, Malang, 2017, halaman 165.

1. Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud supaya berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya;
2. Memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri dengan mengingat kekuasaan atau wewenang yang melekat pada jabatan atau kedudukannya atau oleh pemberi hadiah/janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan tersebut;
3. Bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah/janji padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah/janji tersebut diberikan sebagai akibat atau disebabkan karena telah melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang berhubungan dengan kewajibannya;
4. Bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah/janji padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah/janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya atau yang menurut pikiran orang yang memberikan hadiah/janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya;
5. Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada hakim dengan maksud untuk mempengaruhi putusan perkara;
6. Hakim yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk mempengaruhi putusan perkara.

Penyuapan merupakan jenis tindak perkara korupsi yang paling banyak ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sebanyak 661 kasus atau 65% dari 1.007 tindak pidana korupsi yang ditangani KPK merupakan kasus penyuapan. Pada tahun 2017 terdapat 168 kasus penyuapan dan merupakan yang terbesar dibanding tahun-tahun sebelumnya. Kemudian, dalam enam bulan pertama 2019 telah terjadi 97 kasus penyuapan atau lebih dari separuh kasus serupa pada tahun lalu.¹¹⁰

Sementara itu mengenai pengelompokan penggelapan dalam jabatan, dijabarkan sebagai suatu tindakan yang dengan sengaja dilakukan oleh pejabat negara berupa tindakan penggelapan uang, surat berharga, pemalsuan administrasi, menghancurkan barang bukti suap untuk melindungi pemberi suap. Menurut R. Soesilo, perbuatan pidana penggelapan memiliki kemiripan dengan tindak pidana pencurian hanya yang membedakan pada tindak pidana pencurian, barang belum ada pada pelaku tindak pidana sedangkan pada penggelapan barang sudah berada di tangan pelaku sejak awal.¹¹¹ Di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 terdapat beberapa pasal yang mengatur mengenai pengelompokan tindak pidana korupsi penggelapan dalam jabatan diantaranya Pasal 8, 9, 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Di dalam pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang mana isinya sebagai berikut:

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 750.000.000,00 (tujuh

¹¹⁰[https://databoks.katadata.co.id/datapublish/65 persen tindak pidana korupsi yang ditangani kpk merupakan kasus penyuapan](https://databoks.katadata.co.id/datapublish/65-persen-tindak-pidana-korupsi-yang-ditangani-kpk-merupakan-kasus-penyuapan) diakses pada 20 Desember 2022.

¹¹¹R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Politea, Bogor, 1986, halaman 259.

ratus lima puluh juta rupiah), pegawai negeri atau orang selain pegawai negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara waktu, dengan sengaja menggelapkan uang atau surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau membiarkan uang atau surat berharga tersebut diambil atau digelapkan oleh orang lain, atau membantu dalam melakukan perbuatan tersebut.

Seperti apa yang telah dijelaskan sebelumnya mengenai apa saja yang menjadi unsur dalam suatu perbuatan bisa dikategorikan seperti yang ada dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yaitu:

1. Pegawai negeri atau orang yang bukan pegawai negeri yang ditugaskan untuk menjalankan jabatan umum;
2. Dilakukan dengan sengaja;
3. Menggelapkan atau membiarkan orang lain melakukan perbuatan penggelapan, atau membantu perbuatan penggelapan;
4. Uang atau surat berharga;
5. Yang disimpan karena jabatannya.

Unsur-unsur diatas menjelaskan bahwa dalam tindak pidana penggelapan dalam jabatan sebagai pengelompokan tindak pidana korupsi pelaku haruslah orang yang oleh negara diberikan tugas menjabat suatu tugas pelaksanaan dari komponen pemerintah. Tindak pidana penggelapan dalam jabatan ini sangat penting diatur mengingat model pengelolaan pemerintahan yang saat ini menganut desentralisasi tentu akan ada penyebaran kekuasaan ke daerah-daerah. Daerah saat ini mengelola keuangannya sendiri sehingga kekuasaan yang berada di pusat berpindah ke daerah sehingga memungkinkan terjadinya penggelapan dalam jabatan, karena jumlah kekuasaan yang terbatas di pusat pada masa sentralisasi berubah menjadi kekuasaan yang tersebar.

Tindak pidana penggelapan merupakan suatu tindak pidana berhubungan dengan moral ataupun mental dan suatu kepercayaan atas kejujuran seseorang. Oleh karena itu tindak pidana ini bermula dari adanya suatu kepercayaan pihak yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana penggelapan tersebut. Tindak pidana penggelapan adalah salah satu jenis kejahatan terhadap kekayaan manusia yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disingkat dengan KUHP). Tindak pidana penggelapan dapat dilakukan oleh pihak yang berada di dalam ataupun diluar lingkungan perusahaan maupun pada umumnya dilakukan oleh pihak yang berada di dalam lingkungan perusahaan, karena biasanya pihak tersebut memahami mengenai pengendalian internal yang berada di dalam perusahaan tempat ia bekerja sehingga bukan hal yang sulit untuk melakukan tindak pidana penggelapan.

Penggelapan adalah kejahatan yang hampir sama dengan pencurian pasal 362. Bedanya ialah pada pencurian barang yang dimiliki itu belum berada di tangan pencuri dan masih harus diambilnya sedangkan pada penggelapan waktu dimilikinya barang itu sudah ada ditangan si pembuat tidak dengan jalan kejahatan, seperti yang dikemukakan R. Soesilo.¹¹² Selanjutnya menurut pendapat Adami Chazawi memberikan tambahan penjelasan tentang penggelapan sesuai Pasal 372 KUHP dikemukakan: “Perkataan *verduistering* yang ke dalam bahasa kita diterjemahkan secara harfiah dengan penggelapan itu, bagi masyarakat Belanda diberikan secara arti luas (*figurlijk*), bukan diartikan seperti arti kata yang sebenarnya sebagai membikin sesuatu menjadi tidak terang atau gelap. Lebih

¹¹²Ibid., halaman 259.

mendekati pengertian bahwa petindak menyalahgunakan haknya sebagai yang menguasai suatu benda.¹¹³

Tindak pidana penggelapan merupakan perbuatan yang melawan hukum dan pelakunya dapat diancam dengan hukuman pidana. Penggelapan dalam jabatan termasuk dalam kategori tindak pidana dengan pemberatan yakni penggelapan yang dilakukan oleh orang yang memegang barang itu karena adanya hubungan dengan pekerjaannya atau jabatannya atau karena ia mendapat upah. Penggelapan dengan pemberatan diatur dalam Pasal 374 KUHP yang berbunyi: “Penggelapan yang dilakukan oleh orang yang penguasaannya terhadap barang itu karena jabatannya atau karena pekerjaannya atau karena mendapat upah untuk itu, diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun.”

Kejahatan lainnya dalam pengelompokan tindak pidana korupsi yaitu kejahatan pemerasan, biasanya tindak pidana ini dilakukan oleh orang yang memiliki jabatan atau kewenangan dan dilakukan itu kepada orang yang memiliki ketergantungan atas kewenangannya. Pemerasan ini juga bisa bentuk permintaan imbalan yang dilakukan oleh pejabat penyedia layanan jasa atas orang yang menggunakan jasanya. Mengenai pemerasan ini diatur dalam Pasal 12 huruf e, g, h Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang No 31 Tahun 1999. Dalam pasal 12 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang mana isinya sebagai berikut:

Dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana

¹¹³Adam Chazawi, *Kejahatan Terhadap Harta Benda*, Bayu Media, Jakarta, 2006, halaman 70.

denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah):

- a. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk menggerakkan agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya;
- b. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah tersebut diberikan sebagai akibat atau disebabkan karena telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya;
- c. Hakim yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk mempengaruhi putusan perkara yang diserahkan kepadanya untuk diadili;
- d. Seseorang yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan ditentukan menjadi advokat untuk menghadiri sidang pengadilan, menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut untuk mempengaruhi nasihat atau pendapat yang akan diberikan, berhubungan dengan perkara yang diserahkan kepada pengadilan untuk diadili;
- e. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri;
- f. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang pada waktu menjalankan tugas, meminta, menerima, atau memotong pembayaran kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara yang lain atau kepada kas umum, seolah-olah pegawai negeri atau penyelenggara negara yang lain atau kas umum tersebut mempunyai utang kepadanya, padahal diketahui bahwa hal tersebut bukan merupakan utang;
- g. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang pada waktu menjalankan tugas, meminta atau menerima pekerjaan, atau penyerahan barang, seolah-olah merupakan utang kepada dirinya, padahal diketahui bahwa hal tersebut bukan merupakan utang;
- h. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang pada waktu menjalankan tugas, telah menggunakan tanah negara yang di atasnya terdapat hak pakai, seolah-olah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, telah merugikan orang yang berhak, padahal diketahuinya bahwa perbuatan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; atau.
- i. Pegawai negeri atau penyelenggara negara baik langsung maupun tidak langsung dengan sengaja turut serta dalam pemborongan, pengadaan, atau persewaan, yang pada saat dilakukan perbuatan, untuk seluruh atau sebagian ditugaskan untuk mengurus atau mengawasinya.

Berdasarkan pengaturan Pasal 12 huruf e, f, g maka bisa dilihat unsur dari tindak pidana pemerasan ini dalam pengelompokan tindak pidana korupsi yaitu:

Pasal 12 huruf e UU 20/2001	1. Pegawai negeri atau penyelenggara negara; 2. Dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain; 3. Secara melawan hukum; 4. Memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuai bagi dirinya; 5. Menyalahgunakan kekuasaan.
Pasal 12 huruf f UU 20/2001	1. Pegawai negeri atau penyelenggara negara; 2. Pada waktu menjalankan tugas; 3. Meminta atau menerima pekerjaan, atau penyerahan barang; 4. Seolah-olah merupakan utang kepada dirinya; 5. Diketuinya bahwa hal tersebut bukan merupakan utang.
Pasal 12 huruf g UU 20/2001	1. Pegawai negeri atau penyelenggara negara; 2. Pada waktu menjalankan tugas; 3. Meminta, menerima, atau memotong pembayaran; 4. Kepada pegawai negeri/penyelenggara negara yang lain atau kepada kas umum; 5. Seolah-olah pegawai negeri/penyelenggara negara yang lain atau kepada kas umum mempunyai utang kepadanya; 6. Diketuinya bahwa hal tersebut bukan merupakan utang.

Uraian tabel unsur dari masing masing huruf pada pasal 12 yang berkaitan dengan tindak pidana pemerasan dalam bagian pengelompokan tindak pidana korupsi, bahwa pelaku tentu adalah seorang pegawai negeri atau juga penyelenggara negara, sepiantas melihat rentetan pasal ini pemerasan tidak ada kaitannya dengan kerugian negara secara langsung, seperti misal pada kejahatan penggelapan uang yang dijabarkan sebelumnya. Apabila dilihat dari dampak ini bukan semata pada korban pemerasannya saja, tetapi juga berimbas pada kerugian

negara. Karena korban pemerasan bisa saja memberikan harga tertentu dalam hal penjualan barang dan atau jasanya kepada negara namun secara terpaksa harus menaikkan harga jualnya disebabkan adanya pemotongan-pemotongan yang secara paksa dilakukan oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara terkait pekerjaannya, sehingga pemerasan yang dikategorikan dalam pasal 12 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 ini cukup baik untuk diterapkan dalam hal merugikan keuangan negara, karena dengan tidak adanya pemerasan dalam pelaksanaan aktifitas pengadaan barang dan jasa misalnya maka negara akan mendapatkan harga yang lebih baik dari penyedia.

Hukum formil tindak pidana korupsi atau hukum acara pidana yang mengatur tentang penegakan hukum tentang tindak pidana korupsi, secara umum dibedakan dengan penanganan tindak pidana khusus lainnya. Hal ini mengingat bahwa korupsi merupakan *extraordinary crime* yang harus didahulukan dibanding tindak pidana lainnya. Meskipun demikian terhadap kejahatan pemerasan oleh pegawai negeri yang berpotensi merugikan keuangan negara dan perekonomian negara, akan tetap diatur dalam undang-undang tersendiri, mengalami perlakuan yang tidak sama dengan tindak pidana korupsi sebagaimana yang diatur dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi. Kondisi ini dapat memberikan kesimpulan bahwa sebesar apapun upaya pemberantasan korupsi di dunia ini perilaku koruptif akan tetap ada dan berkembang dengan modus-modus lain dengan berbagai perisai terutama legitimasi oleh asas legalitas.

Pasal 26 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, merumuskan bahwa “penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di ruang pengadilan terhadap terdakwa

tindak pidana korupsi dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini”. Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa hukum acara pidana yang berlaku terhadap ketentuan pidana korupsi adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), kecuali ditentukan lain menurut undang-undang tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat hukum

acara yang bersifat ganda dalam penanganan korupsi, yaitu disatu sisi menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, dan disisi lain menggunakan hukum acara pidana khusus yang menyimpang dari ketentuan hukum acara pidana umum. Penyimpangan dari hukum acara pidana umum ini, dimaksudkan untuk mempercepat proses peradilan terhadap kasus-kasus korupsi.

Pengelompokan lainnya dalam tindak pidana korupsi adalah perbuatan curang, perbuatan curang ini biasanya dilakukan untuk kepentingan pribadi atau juga kepentingan orang lain yang mana pelaku mendapatkan imbalan atas kecurangannya yang dia lakukan, dan kecurangannya tersebut dapat menguntungkan orang lain yang sedang berurusan dengan kegiatan penyelenggara negara. Perbuatan curang adalah perbuatan yang dilakukan dengan sengaja untuk menguntungkan satu pihak (perorangan, perusahaan atau institusi) secara tidak adil atau melanggar hukum yang mengakibatkan kerugian di pihak lain. Perbuatan curang ini juga memiliki dampak bukan hanya pada kerugian keuangan negara semata tetapi juga berdampak pada resiko bagi orang lain. Pasal mengenai perbuatan curang ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang

Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang mana isinya sebagai berikut:

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau pidana denda paling sedikit Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah):

- a. Pemborong, ahli bangunan yang pada waktu membuat bangunan, atau penjual bahan bangunan yang pada waktu menyerahkan bahan bangunan, melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan negara dalam keadaan perang;
- b. Setiap orang yang bertugas mengawasi pembangunan atau penyerahan bahan bangunan, sengaja membiarkan perbuatan curang sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. Setiap orang yang pada waktu menyerahkan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia dan atau Kepolisian Negara Republik Indonesia melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keselamatan negara dalam keadaan perang; atau
- d. Setiap orang yang bertugas mengawasi penyerahan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia dan atau Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan sengaja membiarkan perbuatan curang sebagaimana dimaksud dalam huruf c.

Perbuatan curang yang dilakukan pegawai negeri atau penyelenggara negara ini menjadi penting diatur dalam Undang-Undang yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi karena resiko dari kejahatan ini bisa saja membahayakan orang lain. Misalnya saja pembangunan jembatan yang seharusnya diawasi namun terjadi pembiaran yang direncanakan karena suatu kejahatan, dampak bangunan yang tidak sesuai standar bisa membahayakan nyawa orang lain yang beraktifitas melalui jembatan tersebut.

Kejahatan yang juga menjadi kelompok dalam perbuatan tindak pidana korupsi adalah benturan kepentingan dalam pengadaan. Benturan atau konflik kepentingan itu merupakan sebuah situasi yang menggambarkan seorang penyelenggara negara bertindak bertentangan dengan tanggungjawab atau

fungsinya demi mendapatkan keuntungan pribadi atau memanfaatkan relasi-relasi untuk keuntungan pribadi, yang umumnya berupa uang. Lazimnya, dalam relasi tertentu, individu-individu mempercayakan seseorang untuk bertindak tanpa batas demi kepentingan terbaiknya. Ketika seseorang memiliki tanggungjawab untuk mewakili orang lain, baik sebagai administrator, eksekutor, penuntut umum, pembela maupun pejabat pemerintah, benturan antara tanggungjawab profesional dan kepentingan pribadi akan mengemuka ketika orang tersebut berusaha untuk bekerja secara profesional sambil mengupayakan keuntungan pribadinya.¹¹⁴

Perbuatan pidana ini dilakukan oleh pegawai negeri atau penyelenggara negara yang seharusnya melakukan pengawasan terhadap suatu kegiatan pengadaan, namun yang bersangkutan melakukan pengadaan sendiri terhadap apa yang harusnya diawasinya. Hal ini juga diatur pasal 12 huruf i yang mana menjelaskan larangan seorang yang bertindak mengawasi ternyata melakukan pengadaan, benturan kepentingan ini dapat menyebabkan mutu, dan kualitas barang atau jasa menjadi tidak terkontrol dan bisa dipastikan bahwa akan ada kepentingan ekonomi yang diutamakan oleh pelaku benturan kepentingan dalam pengadaan ini. Akibat dari rendahnya kualitas pengadaan akan membuat kerugian secara keuangan bagi negara.

Unsur-unsur dalam pasal tersebut yakni :

1. Pegawai negeri atau pennnnyelenggara negara;

¹¹⁴Beni Kurnia Illahi, *Fakultas Hukum Internalisasi Nilai Antikorupsi Melalui Pencegahan Dan Pengendalian Benturan Kepentingan Di Perguruan Tinggi Universitas Bengkulu Yang Menyalin Dari Transparency International Indonesia, Naskah Akademik Peraturan Menteri Riset, Teknologi, Dan Pendidikan Tinggi Tentang Pencegahan Dan Pengendalian Konflik Kepentingan Di Perguruan Tinggi Negeri*, Transparency International Indonesia, jakarta, 2018, halaman 59.

2. Dengan sengaja;
3. Langsung atau tidak langsung turut serta dalam pemborongan, pengadaan atau persewaaan;
4. Pada saat dilakukan perbuatan untuk seluruhnya atau sebagian digunakan untuk mengurus atau mengawasinya.

Dalam unsur-unsur tersebut diketahui subjek hukumnya adalah pegawai negeri atau penyelenggara negara, yang dengan sengaja secara langsung atau tidak langsung turut serta dalam pemborongan proyek pengadaan atau penyewaan, walaupun dalam kegiatannya tidak terdapat kerugian negara sebagaimana pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, maka perbuatannya tetap masuk pada kategori tindak pidana korupsi.

Pengelompokan tindak pidana korupsi selanjutnya adalah gratifikasi. Gratifikasi diatur dalam Pasal 12B ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Unsur gratifikasi berbeda dengan unsur penyuapan. Gratifikasi acapkali digambarkan sebagai pemberian terhadap para aparat atau pejabat, yang dikhawatirkan mempengaruhi keputusan atau kebijakan yang akan diambilnya. Gratifikasi terjadi karena adanya keinginan dan dorongan untuk mencari keuntungan dengan melibatkan orang lain. Terjadinya gratifikasi ini karena baik pemberi maupun penerima, dengan alasan tertentu bisa menjalin hubungan. Sebenarnya hubungan sesama anggota masyarakat akan dianggap wajar dan biasa, namun akan berbeda apabila hubungan tersebut lebih mengistimewakan satu orang daripada yang lain dalam kaitannya dengan

kepentingan umum atau pemerintahan, dimana setiap orang seharusnya memiliki hak yang sama.

Secara hukum, sebenarnya tidak ada masalah dengan gratifikasi. Tindakan ini hanya sekedar suatu perbuatan seseorang memberikan hadiah atau hibah kepada orang lain. Tentu saja hal tersebut diperbolehkan. Namun jika pemberian tersebut ditujukan untuk dapat mempengaruhi keputusan atau kebijakan dan pejabat yang diberi hadiah, maka pemberian itu tidak hanya sekedar ucapan selamat atau tanda terima kasih, tetapi sebagai suatu usaha untuk memperoleh keuntungan dan pejabat atau pemeriksa yang akan mempengaruhi integritas, independensi dan objektivitasnya, merupakan sebagai suatu tindakan yang tidak dibenarkan dan hal ini termasuk dalam pengertian gratifikasi.

Terdapat sebuah perilaku yang menyebabkan orang menjalankan usahanya dan mempraktekkan pola gratifikasi di dalamnya dalam rangka menjalin relasi bisnis.¹¹⁵ Landasan berpikir secara ekonomis ini membuat orang tidak ragu untuk memberikan kepada seseorang suatu barang atau jasa atau fasilitas lainnya dalam bentuk tertentu kepada pihak lain. Pemberian kepada pihak lain dianggap sebagai cara yang tepat untuk menanamkan suatu ingatan baik di mata penerima yang biasanya adalah seseorang yang memiliki pengaruh. Pengaruh inilah yang sebenarnya menjadi target utama oleh si pemberi dimana berharap bahwa kedudukannya akan selalu diperhatikan oleh si penerima.

¹¹⁵Gregory B. Turner, G. Stephen Taylor, dan Mark F. Hartley, "Ethics, Gratuities, and Professionalization of the Purchasing Function," *Journal of Business Ethics*, Vol. 14 No. 9, September 1995, New York: Springer, halaman 751.

Gratifikasi berasal dari bahasa Belanda, *gratificatie* yang kemudian diadopsi menjadi bahasa Inggris *gratification*, yang berarti hadiah. Istilah ini kemudian muncul di negara-negara Anglo Saxon dan Eropa Kontinental. *Gratification* muncul karena sulitnya pembuktian mengenai suap (*bribery*). Sebelumnya *gratification* lebih dikenal dengan kata *gift* (pemberian). Terdapat dua istilah yang digunakan dalam *Black's law dictionary*, yaitu *gratification* dan *gratuity*. *Gratification* adalah suatu *gratuity*, suatu balas jasa (*a recompense*) atau hadiah (*reward*) atas suatu pelayanan atau keuntungan (*benefit*), yang diberikan dengan sukarela, tanpa adanya bujukan atau janji. Sementara *gratuity* diartikan sebagai: suatu yang di dapatkan atau diterima tanpa adanya bargain tertentu atau bujukan; sesuatu yang diberikan dengan tanpa biaya (gratis) atau tanpa perlu dibalas; suatu hadiah (*gift*); suatu yang “*voluntary given in return for a favor or especially a service*” dengan demikian mencakup hadiah (*a bounty*), tip, suap (*bribe*).¹¹⁶

Gratifikasi merupakan bentuk khusus dari *gift*, yang membedakan antara gratifikasi dan pemberian adalah latar belakangnya. Perpindahan sesuatu (barang atau uang) dari pemberi kepada penerima yang terjadi dalam suatu *gift* pemberian tidak dilatar belakangi suatu hal tertentu, namun perpindahan sesuatu (barang atau uang) dari pemberi kepada penerima yang terjadi dalam gratifikasi dilatarbelakangi oleh keuntungan yang didapat oleh pemberi, walaupun imbalan

¹¹⁶Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 6th Edition, St.Paul. Minn: West Publishing Co, 1990, halaman. 700-701.

atau upah yang diberikan dalam gratifikasi adalah bukan hal yang diperjanjikan atau dipersyaratkan terlebih dahulu.¹¹⁷

Saat ini sebagian instansi pemerintah (Kementerian dan BUMN) telah mendorong kewajiban melaporkan gratifikasi yang diterimanya dari pihak lain. Seperti dilakukan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional yang telah menyampaikan kepada seluruh kementerian dan lembaga negara mewajibkan pelaporan gratifikasi. Hal ini tentu sangat sesuai dengan semangat pencegahan dan pemberantasan korupsi sebagai tercermin dalam ketentuan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang melarang adanya gratifikasi dan mengancamnya dengan pidana yang cukup berat. Agar terhindar dari ancaman tersebut, maka setiap penerima gratifikasi mesti melaporkan kepada KPK tentang penerimaan itu sesuai waktu yang ditentukan.

Sebenarnya upaya untuk mencegah pintu korupsi melalui larangan menerima gratifikasi sudah lahir jauh sebelum era reformasi. Pada tahun 1974, Presiden Soeharto pernah mengeluarkan aturan yang menegaskan larangan bagi pegawai negeri dalam penerimaan/pemberian hadiah. Disebutkan dalam Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1974 tentang Beberapa Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri dalam Rangka Pendayagunaan Aparatur Negara dan Kesederhanaan Hidup, khususnya Pasal 7, bahwa Pegawai Negeri, Anggota ABRI, dan Penjabat dilarang menerima hadiah atau pemberian lain serupa itu

¹¹⁷Laporan hasil Focus Group Discussion (FGD) pada tanggal 10 dan 17 November 2011, di Universitas Indonesia, Depok, Jawa Barat.

dalam bentuk apapun kecuali dari suami, isteri, anak, cucu, orang tua, nenek atau kakek dalam kesempatan-kesempatan tertentu, seperti ulang tahun, tahun baru, lebaran, natal dan peristiwa-peristiwa lain yang serupa, kecuali apabila adat belum memungkinkan.

Komisi Pemberantasan Korupsi sendiri telah mengembangkan pengendalian gratifikasi sebagai unsur pendorong pemberantasan korupsi, dimana hal ini dilandasi oleh sejumlah aturan, khususnya:

1. Pasal 12 B dan Pasal 12 C Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;
3. Bagian ketiga tentang Prinsip Integritas pada Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 07/PMK/ 2005 tentang pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan perilaku Hakim Konstitusi; dan
4. Nilai kedua tentang integritas pada Kode Etik dan Perilaku Pegawai Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Pada tahun 2010 KPK telah mengeluarkan Buku Saku Gratifikasi yang berisi informasi tentang apa itu gratifikasi, contoh-contoh gratifikasi, sanksi pidana untuk gratifikasi, siapa yang harus melaporkan gratifikasi, dan mekanisme pelaporan gratifikasi.¹¹⁸

¹¹⁸KPK, Buku Saku Gratifikasi, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2010.

Pengaturan gratifikasi dalam hukum adalah sebagai bentuk aturan yang mempertegas mengenai larangan pemberian hadiah yang berkaitan dengan jabatan atau kedudukan seseorang dalam pemerintah dan negara. Selanjutnya hukum ini untuk menjaga nilai moral di mana gratifikasi bertentangan dengan nilai yang ideal dalam menjalankan tata pemerintahan. Hukum mempunyai kekuasaan untuk melarang suatu hal dilaksanakan atau tidak. Dalam hal ini hukum melarang gratifikasi atau pemberian hadiah kepada para pemilik kedudukan di pemerintahan untuk tidak dilaksanakan. Larangan ini berkaitan karena pemberian hadiah kepada para pejabat pemerintahan ini akan mengganggu kinerja dan tanggung jawab pejabat dalam menjalankan tugas yang sudah menjadi kewajibannya.

Ketentuan tentang larangan bagi pegawai negeri menerima hadiah atau janji tidak dimuat dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Barulah pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, ketentuan ini diadakan lagi dengan menggunakan nomenklatur 'gratifikasi'. Hal ini dimuat dalam Pasal 12B dan Pasal 12C. Pasal 12B menjabarkan rumusan pidana terhadap perbuatan gratifikasi yang dikategorikan sebagai suap, sedangkan Pasal 12C menjabarkan prosedur pelaporan penerimaan gratifikasi yang dapat melepaskan si penerima dari jeratan sanksi pidana.

Mekanisme pelaporan penerimaan gratifikasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya Pasal 16, 17, dan 18 yang mengatur bahwa laporan penerimaan

gratifikasi disampaikan secara tertulis dengan mengisi formulir yang ditetapkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Diatur pula bahwa KPK hanya memiliki waktu paling lama 30 hari untuk menetapkan status kepemilikan gratifikasi. Dalam rangka itu, KPK dapat meminta keterangan si penerima gratifikasi.

Rumusan sanksi untuk tindak pidana terkait bentuk pemberian kepada aparatur negara dalam perkembangannya mengalami perubahan. Pada awalnya, diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi pemberi hadiah atau janji diancam hukuman maksimal 12 (dua belas) tahun penjara atau denda Rp. 1.000.000 (satu juta rupiah). Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 memberikan ancaman hukuman penjara seumur hidup atau penjara selama-lamanya 20 (dua puluh) tahun, serta denda maksimal Rp. 30.000.000 (tiga puluh juta rupiah). Rumusan berikutnya diatur dalam Pasal 12B ayat (2) jumlahnya kembali meningkat yakni penjara seumur hidup atau minimal 4 (empat) tahun serta denda minimal Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah). Tiga pasal KUHP yakni pasal 418, 419, dan 420 juga menetapkan sanksi hukuman yang beragam. Sesuai urutannya pasal 418 memuat rumusan pemidanaan terendah yakni 6 (enam) bulan penjara serta denda Rp 4.500. Diikuti dengan Pasal 419 yang memberi ancaman pidana selama 5 (lima) tahun, tanpa denda. Terakhir pasal 420 juga tidak memuat hukuman denda, tetapi hanya penjara selama 2 (dua) tahun.

Berikutnya, Peraturan Pemerintah tentang Aturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil juga memuat aturan saksi terhadap pegawai negeri yang menerima sesuatu

terkait jabatannya. Pengaturannya adalah tentang sanksi disiplin dengan gradasi ringan-sedang-berat. Untuk kasus penerimaan hadiah atau janji oleh pegawai negeri, maka ancaman hukumannya adalah sanksi disiplin berat. Merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, sanksi disiplin berat mencakup penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun; pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah; pembebasan dari jabatan; pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

B. Penerapan Peraturan Perundang-Undangan dan Penegakan Hukum di Indonesia dalam Tindak Pidana Korupsi Yang Merugikan Keuangan Negara

Dari 7 (tujuh) pembagian korupsi menurut klasifikasi yang telah dijabarkan di Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 salah satu pengelompokannya adalah korupsi yang merugikan keuangan negara. Seperti yang telah dijabarkan bahwa korupsi yang merugikan keuangan negara meliputi pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, melihat penanganan hukum dalam korupsi yang merugikan keuangan negara ini tentu sebaiknya melihat perbedaan pasal yang mengatur tentang korupsi yang merugikan keuangan negara. Aturan yang ada dalam pasal 2 tentu ada beberapa pandangan aparat penegak hukum, yang mana masing-masing pihak memiliki perbedaan pendapat mengenai unsur setiap orang didalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, yang mana pada pasal 2 ini memiliki unsur setiap orang, dalam beberapa kasus yang bergulir dan memiliki putusan yang *incracht* para hakim yang mengambil putusan berpendapat bahwa

unsur setiap orang bisa saja melibatkan setiap orang baik swasta, maupun pegawai negeri ataupun korporasi tetapi disini lain sebagian hakim berpendapat bahwa pegawai negeri hanya bisa memenuhi unsur setiap orang yang ada pada pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Pendapat terakhir bila ditarik kesimpulan maka perbuatan korupsi yang dilakukan pegawai negeri hanya bisa dikenakan menggunakan pasal 3 yaitu karena menyalahgunakan kewenangan. Melihat dari beberapa putusan yang di putuskan oleh Mahkamah Agung maka pendapat yang menyatakan bahwa tindak pidana korupsi yang dilakukan pegawai negeri hanya bisa dikenakan pasal 3 juga telah dianulir oleh beberapa putusan Mahkamah Agung.

Pada unsur lain dari kedua pasal ini ada beberapa perbedaan yaitu di pasal 2 memiliki unsur melawan hukum sedangkan pasal 3 ada unsur menyalahgunakan kewenangan. Dua unsur ini jika tindak pidana korupsi dikaitkan dengan perbuatan orang diluar pegawai negeri atau penyelenggara negara maka sudah sangat jelas pasal yang bisa diterapkan adalah pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, namun dalam posisi pelaku tindak pidana korupsi adalah seorang pegawai negeri atau penyelenggara negara terjadi perbedaan pendapat hakim dalam memberikan putusan. Pendapat pertama menyatakan bahwa pegawai negeri dan penyelenggara negara, swasta dan juga korporasi semuanya bisa dikenakan unsur melawan hukum. Pendapat kedua yang menyatakan bahwa pegawai negeri dan aparat penyelenggara negara tidak bisa dikenakan unsur melawan hukum hanya bisa dikenakan unsur menyalahgunakan kewenangan. Perbedaan ini tentu akan bisa

terang dan penafsiran yang tepat jika unsur melawan hukum secara teoretis bisa dijabarkan dengan baik.

Dalam penanganan tindak pidana korupsi bahwa istilah melawan hukum sudah mulai dikenal sejak adanya Peraturan Penguasa Militer Tahun 1957, melawan hukum didalamnya bukanlah sebagai sebuah unsur delik, namun melawan hukum didalam pengaturan tersebut memiliki makna luas, dalam pengaturan militer tersebut bahwa perbuatan melawan hukum diartikan sebagai suatu perbuatan yang tidak memiliki moral. Setelah pengaturan tersebut unsur melawan hukum menjadi sesuatu yang penting dalam pembuktian tindak pidana korupsi hal tersebut terbukti dengan dicantumkannya unsur melawan hukum peraturan penguasa perang tahun 1958. Dalam rumusan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 24 Tahun 1960 unsur melawan hukum tidak lagi ditemukan, unsur delik melawan hukum baru lagi ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 dan unsur melawan hukum juga bisa dilihat juga diterapkan secara materil dan formil di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999.¹¹⁹

Dianalisa dalam perspektif teoretis dan juga praktis bahwa istilah melawan hukum bukan hanya didengar dalam hukum pidana namun juga dikenal dalam hukum perdata. Dari aspek etimologis dan terminologis maka perbuatan melawan hukum pada bahasa Belanda dikenal dengan terminologi “*wederrechtelijk*”. Akan tetapi, pengertian dan terminologi “*wederrechtelijk*” dalam hukum pidana tersebut

¹¹⁹Shinta Agustina, Sifat Melawan Hukum Dalam Kasus Korupsi, JiEP, Jakarta, halaman 56.

ada diartikan sebagai bertentangan dengan hukum (*in strijd met het recht*), atau melanggar hak orang lain (*met krenking van eens anders recht*) dan ada juga yang mengartikan sebagai tidak berdasarkan hukum (*niet steunend op het recht*) atau sebagai tanpa hak (*zonder bevoegheid*).¹²⁰

Dalam hukum pidana, khususnya terhadap perkara tindak pidana korupsi telah terjadi pergeseran perspektif dimana perbuatan melawan hukum formil (*formele wederrechtelijkheid*) menjadi perbuatan melawan hukum materil (*materiele wederrechtelijkheid*) dalam artian setiap perbuatan yang melanggar norma-norma dalam kepatutan masyarakat atau setiap perbuatan yang dianggap tercela oleh masyarakat. Pergeseran perbuatan melawan hukum formil menjadi perbuatan melawan hukum materil tersebut dalam hukum pidana dipengaruhi dari pengertian luas ajaran perbuatan melawan hukum dalam hukum perdata melalui *Arrest Cohen-Lindenbaum* tanggal 31 Januari 1919.¹²¹

Dalam hukum pidana sendiri unsur melawan hukum ini memiliki dua perbedaan pendapat dalam mengartikan sifat melawan hukum, yang pertama mengartikan secara formil dan yang kedua mengartikan secara materil. Bahwa secara formil suatu perbuatan bisa dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum apabila perbuatan tersebut melanggar peraturan hukum yang tertulis. Dalam penerapan unsur secara formil ini maka suatu perbuatan pidana akan dikaitkan dengan unsur-unsur yang ada di dalam peraturan tersebut apakah perbuatan melawan hukum dalam peraturan tersebut terbukti dalam perbuatannya.

¹²⁰Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, halaman.1.

¹²¹*Ibid.*

Sedangkan secara materil perbuatan melawan hukum diartikan sebagai perbuatan tercela yang dianggap dalam norma yang ada dimasyarakat itu tidak boleh dilakukan.

Ukuran untuk mengatakan suatu perbuatan melawan hukum secara materiil bukan didasarkan pada ada atau tidaknya ketentuan dalam suatu Undang-Undang, akan tetapi ditinjau dari nilai yang ada dalam masyarakat. Pandangan yang menitikberatkan melawan hukum secara formil cenderung melihatnya dari sisi objek atau perbuatan pelaku. Artinya, apabila perbuatannya telah cocok dengan rumusan tindak pidana yang didakwakan, maka tidaklah perlu diuji apakah perbuatan itu melawan hukum secara materiil atau tidak. Sebaliknya secara materiil, merupakan pandangan yang menitikberatkan melawan hukum dari segi subjek atau pelaku. Dari sisi ini, apabila perbuatan telah cocok dengan rumusan tindak pidana yang didakwakan, maka tindakan selanjutnya adalah perlu dibuktikan ada atau tidaknya perbuatan melawan hukum secara materiil dari diri pelaku.¹²²

Perbuatan melawan hukum dalam tindak pidana korupsi menjadi suatu pembahasan yang tentu harus ditafsirkan benar secara teoritis dan bernilai manfaat dalam praktis terutama dalam memberikan suatu sanksi kepada suatu tindakan atau perbuatan hukum. Lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang tindak pidana korupsi memberi ruang kepada perbuatan melawan hukum dalam pembuktian suatu perbuatan. Dalam praktiknya diketahui bahwa aparat penegak

¹²²Loebby Loqman, *Beberapa Ikhwat di Dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak pidana Korupsi*, Datacom, Jakarta, 1991, halaman 25.

hukum di lembaga kejaksaan dan juga KPK semenjak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang menghilangkan kata “DAPAT” dalam amar putusannya dengan isi sabagai berikut:

Menyatakan kata “dapat” dalam pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;¹²³

Amar putusan ini menyebabkan pembuktian kerugian keuangan negara harus benar-benar terbukti agar setiap orang yang diduga melakukan tindak pidana korupsi dapat diterapkan menggunakan pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Unsur melawan hukum yang tadinya merupakan unsur formil dengan adanya putusan MK tersebut menjadikan unsur melawan hukum menjadi unsur materil. Secara filosofi Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagai semangat reformasi untuk memberantas korupsi memiliki cita-cita yang jelas tertuang dalam poin konsideran Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menjelaskan bahwa Undang-Undang baru diperlukan mengingat perbuatan tindak pidana korupsi menyebabkan kerugian keuangan negara dan juga perekonomian negara yang menghambat pembangunan di Indonesia. Berdasarkan poin tersebut apa yang diputusankan MK dalam putusannya terkait pasal 2 dan pasal 3 sudah sejalan dengan filosofi lahirnya Undang-Undang No 31 Tahun 1999.

¹²³Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016

Dalam sisi lain sejak lahirnya putusan MK aparat penegak hukum memiliki banyak perbedaan mengenai pembuktian unsur dalam pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Mahkamah Agung dalam hal penafsiran perbuatan melawan hukum menafsirkan berbeda melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, yang mana dalam SEMA itu menjelaskan bahwa total kerugian keuangan negara diatas Rp. 100.000.000 (seratus juta rupiah) maka akan diterapkan sanksi yang ada pada pasal 2, namun apabila dibawah itu akan diterapkan apa yang ada dalam pasal 3. SEMA mahkamah agung ini tentu berbeda dengan putusan MK karena apa yang ada dalam putusan MK kerugian negara bukanlah sesuatu yang perlu dibuktikan, oleh karena itu karena secara hirarki peraturan perundang-undangan putusan MK lebih tinggi dan putusan MA berada dibawahnya sesuai asas *lex superior derogat legi inferiori* maka dengan sendirinya seharusnya SEMA No 7 tahun 2012 sepatutnya di cabut agar tidak membuat penerapan yang berbeda beda di dalam praktiknya.

Dalam praktiknya sering terjadi didalam menerapkan unsur melawan hukum yang mana jaksa sebagai penuntut menyusun tuntutan biasanya menerapkan tuntutan secara primer dengan menggunakan pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan tuntutan subsidiair menggunakan pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Namun apabila dalam tahapan penyidikan seorang tersangka mengembalikan kerugian keuangan negara jaksa penuntut umum biasanya langsung menerapkan pasal 3 Undang-Undang Nomor

31 Tahun 1999 sebagai dasar dakwaan. Berdasarkan apa yang telah dijabarkan diatas menjadi ironi penegakan hukum dalam hal pembuktian masih ada beberapa pendapat yang saling bertentangan bukan saja diantara para ahli hukum namun juga di beberapa lembaga negara sebagai lembaga penegakan hukum.

Menurut Shinta Agustina dalam praktiknya hakim menerapkan beberapa catatan mengenai perbuatan melawan hukum yang mana sebagai berikut:¹²⁴

1. Pintu pertama yang digunakan hakim untuk membedakan tindak pidana korupsi yang bersifat melawan hukum, termasuk ke dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 3 adalah pada unsur setiap orang. Terdapat perbedaan pandangan diantara majelis hakim tentang unsur ‘setiap orang’ dalam pasal 2 ayat (1) dan pasal 3. Sebagian hakim berpandangan unsur ini berarti setiap orang, baik itu swasta, maupun pegawai negeri, bahkan korporasi. Sementara yang lain berpendapat bahwa pegawai negeri hanya memenuhi unsur ‘setiap orang’ dalam Pasal 3. Dengan penafsiran demikian, maka menurut mereka perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat negara selalu akan termasuk ke dalam menyalahgunakan kewenangan (Pasal 3). Namun, penafsiran kedua ini telah dianulir oleh MA dalam berbagai putusannya, sehingga unsur ‘setiap orang’ dalam kedua pasal tersebut berarti setiap orang, baik itu pegawai negeri, maupun swasta, termasuk juga korporasi.
2. Pintu kedua yang digunakan untuk membedakan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3, adalah ketika membuktikan unsur perbuatan melawan hukum. Jika perbuatan

¹²⁴Lihat, Shinta Agustina, *Op. Cit.*, halaman 110.

yang dilakukan terdakwa ada dalam lingkup kedudukan atau jabatannya, maka perbuatan dimaksud termasuk menyalahgunakan kewenangan. Namun demikian, terdapat perbedaan pendapat juga di antara para hakim mengenai penerapan unsur ‘menyalahgunakan kewenangan’. Tidak semua perbuatan pelaku dalam kapasitas sebagai pegawai negeri, pejabat negara, penyelenggara negara, atau seseorang yang memiliki kedudukan atau jabatan tertentu berdasarkan SK Pejabat TUN, dipandang sebagai menyalahgunakan kewenangan. Perbuatan pelaku dengan kedudukan atau jabatan tertentu yang bersifat ‘melalaikan tugas atau kewajibannya’, dianggap sebagai perbuatan melawan hukum, bukan menyalahgunakan kewenangan. Begitu pula perbuatan pelaku yang tanpa hak menerima sesuatu atau bertentangan dengan kewajiban hukumnya, termasuk perbuatan melawan hukum.¹²⁵

3. Pintu ketiga untuk membedakan tindak pidana korupsi dalam pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 adalah jumlah kerugian keuangan negara yang ditimbulkan oleh perbuatan pelaku. Hal ini didasarkan pada Kesepakatan Kamar Pidana MA RI terkait jumlah kerugian keuangan negara dengan batas pemisah Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah) sebagai tolok ukur untuk menerapkan pasal 2 ayat (1) atau pasal 3. Jika kerugian negara diatas angka tersebut, maka perbuatan pelaku termasuk ke dalam pasal 2 ayat (1). Sedangkan jumlah kerugian di bawah itu, menjadikan perbuatan pelaku termasuk dalam pasal 3. Menurut hemat peneliti, besar kecilnya jumlah kerugian ini tidak seharusnya digunakan sebagai dasar dalam menentukan apakah perbuatan seorang

¹²⁵Shinta Agustina., op cit halaman. 37.

terdakwa termasuk ke dalam perbuatan yang melawan hukum, atau perbuatan menyalahgunakan kewenangan. Pandangan ini didasarkan pada jumlah kerugian negara sebagai faktor penentu suatu perbuatan melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan, sementara yang seharusnya dipertimbangkan adalah apakah perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa tersebut merupakan perbuatan yang berada dalam lingkup kewenangannya atau tidak. Jika perbuatan itu memang merupakan tindakan yang termasuk dalam lingkup kewenangannya, berdasarkan peraturan yang mengatur jabatan atau kedudukannya sebagai pegawai negeri, pejabat negara, atau penyelenggara negara, maka perbuatan tersebut semestinya dilihat dari perspektif pasal 3, atau dengan kata lain merupakan perbuatan menyalahgunakan kewenangan.

4. Terkait penerapan pasal 3 terhadap pelaku tindak pidana yang bukan pegawai negeri, pejabat negara, atau penyelenggara negara, melainkan pihak swasta yang memiliki kewenangan tertentu berdasarkan Surat Keputusan (SK) Pejabat TUN,¹²⁶ peneliti juga memiliki pandangan berbeda dari praktek yang saat ini terjadi. Dengan menelusuri sejarah penyusunan peraturan tindak pidana Korupsi,¹²⁷ dapat dipahami bahwa pasal tersebut sesungguhnya hanya

¹²⁶ Putusan MA No. 397 K/Pid.Sus/2014.

¹²⁷ Dalam risalah penyusunan UU Nomor 3 Tahun 1971, diskursus tentang menyalahgunakan kewenangan, terdapatlah Rahardjo Prodjopradoto dari Fraksi ABRI yang pada Rapat Pleno Terbuka Ke-3 tertanggal 28 Agustus 1970, yang menyarankan agar kata “Jabatan” pada Pasal 1 ayat (1 b) diganti kata “Pekerjaan” agar memungkinkan perluasan jangkauan hingga dapat menindas perbuatan pihak swasta yang mendapatkan proyek dari pemerintah namun pengerjaannya terbengkalai dan merugikan keuangan Negara. Menurutnya, rumusan Pasal 1 ayat (1b) lebih tepat menyebut “pekerjaan” daripada “jabatan”. Namun pandangan tersebut tidak mendapat respons dari peserta lainnya, sehingga rumusan delik dalam Pasal tersebut tetap berbunyi jabatan. Dalam UU yang sekarang berlaku frasanya “jabatan atau kedudukannya”. Lihat risalah UU Nomor 3 Tahun 1971 dan bunyi Pasal 3 UU PTPK.

dimaksudkan untuk diterapkan kepada pegawai negeri, pejabat negara, atau penyelenggara negara. Berkenaan dengan hal ini, perlu dirujuk kembali pandangan Andi Hamzah dan Romli Atmasasmita yang telah dikutip dalam salah satu putusan sebelumnya, bahwa unsur ‘setiap orang’ yang diatur dalam pasal 3 hanya ditujukan bagi pegawai negeri.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan diatas bahwa dalam menyimpulkan peraturan yang ada dan filosofi tujuan dari pemberantasan korupsi maka unsur setiap orang yang ada pada pasal 2 Undnag-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dapat di terapkan kepada pegawai negeri sebagaimana pula bisa dikenakan kepada pihak lainnya. Sedangkan melawan hukum sendiri telah dilihat secara teoretis yang telah dijabarkan maka seyogya apa yang ada dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sudah cukup jelas bahwa unsur melawan hukum bisa saja diterapkan bagi pelaku pegawai atau aparat penyelenggara negara dan juga Individu yang bukan pegawai negeri dan penyeleggara negara dan juga korporasi hal ini juga bisa merujuk pada yurisprudensi beberapa putusan MA terkait perkara-perkara korupsi yang telah *inkracht*. Meskipun perbedaan tajam terjadi dalam penerapan kepada pegawai negeri atau aparat penyelenggara negara namun jika merujuk pada aturan perundang-undangan yang berlaku bahwa bagi pegawai negeri tidak ada faktor penghalang untuk diterapkan unsur melawan hukum dalam hal tindak pidana korupsi. Penerapan unsur melawan hukum bagi pegawai negeri bisa saja diberlakukan semisal dalam jabatan dan kewenangannya pelaku tindak pidana korupsi melanggar regulasi yang seharusnya dijalankan baik regulasi itu berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah ataupun keputusan setingkat menteri.

Adapun perbedaan dalam penerapannya inilah yang harus segera diperbaiki aparat penegak hukum secara bersama-sama. Karena dalam praktiknya dengan model perbuatan yang sama ada pelaku tindak pidana korupsi yang merupakan pegawai negeri diterapkan menggunakan cara yang berbeda, ada yang dikenakan pasal 2 karena aparat penegak hukum menganggap bahwa setiap orang dalam pasal 2 bisa saja pegawai negeri dan unsur melawan hukum bisa saja dilakukan pegawai negeri dengan dalil yang telah dipaparkan diatas karena dan suatu perbuatan yang melanggar sesuatu yang harus dipatuhi oleh pelaku atas kewenangannya dalam suatu jabatan, namun disini lain ada pula yang beranggapan bahwa pegawai negeri hanya bisa dikenakan pada pasal 3 apabila kerugian Negara dibawah Rp. 100.000.000 (seratus juta rupiah). Perbedaan pandangan ini tentu akan bertentangan dengan tujuan hukum yaitu keadilan, karena disini lain ada orang yang diterapkan hukum yang lebih berat dibandingkan orang yang lainnya dengan model kejahatan yang sama karena adanya perbedaan pandangan aparat penegak hukum. Sudah seyogyanya SEMA Nomor 7 Tahun 2012 di cabut agar para aparat penegak hukum memiliki satu penafsiran yang sama. Dalam hukum juga dikenal asas *Equality Before The Law* manifestasi dari Negara Hukum (*Rechtsstaat*) sehingga harus adanya perlakuan sama bagi setiap orang di depan hukum (*Gelijkheid van ieder voor de wet*).

Penanganan kasus korupsi dalam hal merugikan keuangan negara telah terjabarkan praktik penerapan pasal-pasal perundang-undangan di Indonesia yang memang masih memiliki perbedaan penafsiran dan penerapan terutama dalam hal penerapan setiap kejahatan tindak pidana korupsi akan diterapkan pasal yang

mana, namun selain penerapan pasal yang masih multitafsir ada beberapa catatan juga dalam penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia, diantaranya dari sisi pencegahan dan juga sisi penindakan. Seperti yang diketahui KPK yang saat ini sebagai lembaga *ad hoc* yang mana penyidikannya berasal dari Kepolisian dan juga Kejaksaan diharapkan mampu menjadi jembatan penyelesaian pemberantasan tindak pidana korupsi.

Saat ini diketahui bahwa terkait tindak pidana korupsi bukan saja menjadi tanggung jawab KPK semata tetapi juga Kepolisian dan Kejaksaan dalam hal penyelidikan dan penyidikan karena masing masing lembaga diberikan kewenangan untuk melakukan tindakan penyelidikan dan penyidikan. Tumpang tindih penanganan kasus korupsi sering sekali terjadi terutama antara KPK dan Kejaksaan hal ini tidak terlepas karena keduanya memiliki porsi yang sama dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan. Terlepas dari itu jika disoroti secara obyektif maka KPK memiliki tanggungjawab yang lebih besar dalam hal pemberantasan tindak pidana korupsi karena lembaga tersebut memang didesain untuk berdiri sebagai lembaga *ad hoc* dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 dalam pasal 4 yang mana isinya sebagai berikut: "Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana Korupsi".

Daya guna dan hasil guna dari pemberantasan korupsi tentu adalah tidak terjadinya tindak pidana korupsi dan tidak terjadinya kerugian keuangan negara. Sejauh ini metode pemberantasan korupsi di Indonesia selalu bertitik berat pada penindakan jauh lebih diupayakan dibandingkan pencegahan. Penjebakan atau

membiarkan sesuatu perbuatan yang sudah terindikasi unsur tindak pidana korupsi terkadang lebih sering terjadi dari pada pencegahan terjadinya perbuatan tersebut. Model pemberantasan tindak pidana korupsi yang populer dimasyarakat dengan media opini yang baik bagi setiap lembaga yang berhasil membongkar kasus korupsi seakan menjadi jalan terbaik untuk menunjukkan prestasi lembaga penegak hukum. Padahal merujuk pada tugas KPK dan juga lembaga lainnya disana juga di titik bebaskan pada pencegahan, bahkan salah satu komisioner pimpinan KPK ada yang memiliki fungsi dan tugas khusus pada pencegahan tindak pidana korupsi.

Selama ini juga jika dilihat metode pemberantasan korupsi yang banyak dititik beratkan pada penindakan itu menjadi sangat ironi dalam aspek kerugian keuangan negara, dari total keuangan negara yang telah diputus incrachtt hanya bagian kecil yang dapat kembali ke kas negara itu pun melalui perjuangan yang cukup berat. Sinergi lembaga penegak hukum dengan lembaga penyelenggara pemerintah masih jauh dari kata optimal. Tingginya angka korupsi di lembaga negara dan pemerintahan yang memasuki tahap penyidikan dan juga persidangan bukanlah suatu prestasi yang baik bagi lembaga hukum yang bertanggungjawab atas penindakan tindak pidana korupsi, karena tugas lembaga seperti KPK dan Kejaksaan bukan saja semata dalam hal penindakan, tetapi pencegahan. Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan tingginya angka korupsi yang terjadi baik yang terungkap dan tidak terungkap secara hukum adalah bentuk belum berhasilnya lembaga-lembaga hukum negara yang bertanggungjawab dalam hal tersebut dalam pencegahan.

Model pemberantasan korupsi di Indonesia yang masih mengedepankan kepastian hukum sebagai tujuan awal sudah tidak relevan dengan keadaan saat ini, karena semakin taun kebutuhan anggaran belanja negara semakin tinggi sehingga yang dibutuhkan adalah pendapatan negara. Selain pendapatan negara baik di sektor pajak dan non pajak, maka kembalinya kerugian keuangan negara ke kas negara tentu akan berdampak pada pembangunan. Pada dasarnya model pemberantasan yang memberikan ruang berupa pidana kurungan dan denda serta penyitaan barang dalam penyelesaian setiap perbuatan tindak pidana korupsi belum maksimal dalam hal mencegah kerugian keuangan negara. Pada saat ini dalam proses penyidikan seorang tersangka tindak pidana korupsi apabila juga dijerat dengan tindak pidana pencucian uang maka sejak awal harta yang bersangkutan disita oleh negara dan akan dilakukan penjualan apabila telah memiliki putusan yang *incracht*. Penyitaan aset tersebut setelah putusan perkara *incracht* akan ditaksir sesuai nilai aset dan kerugian keuangan negara yang telah diputus pengadilan. Metode seperti ini juga akan menjadi masalah baru karena aktualnya nilai jual aset sita ini akan dilelang dan belum tentu terjual sesuai dengan nilai taksirannya rata-rata akan terjual dengan nilai dibawahnya artinya total kerugian keuangan negara tidak akan kembali sepenuhnya sesuai nilai yang dituangkan dalam putusan hakim yang mengadili perkara. Penjualan aset dengan murah juga pernah dilakukan KPK atas aset dalam kasus Muchtar Efendi.¹²⁸ Dalam metode sita barang seperti ini memang akan menimbulkan setidaknya

¹²⁸<https://news.detik.com/berita/d-6340529/lelang-kpk-banting-harga-paket-mobil-mewah-puluhan-juta-saja/>

beberapa masalah baru, pertama akan di butuhkan jumlah pekerja yang mengurus dan merawat aset hal ini tentu akan membebani negara dari segi gaji, kedua pemeliharaan berkala juga harus terkontrol terutama dalam hal benda-benda bergerak karena tanpa pengawasan dan perawatan akan membuat nilai jual turun, ketiga harus adanya lahan yang besar untuk dapat menampung barang-barang sitaan, dan yang keempat proses lelang yang ada juga dapat menjadi obyek dalam tindak pidana korupsi. Sistem sita barang yang dilakukan KPK dan juga Kejaksaan saat ini tidaklah salah dan tidak perlu juga ditiadakan tetapi memang perlu dicari suatu solusi yang efektif dan efisien dalam penerapannya dan solusi alternatif lain selain sita atau mengembalikan kerugian keuangan negara. Agar setiap putusan yang memerintahkan penyitaan barang seperti tindak pidana pencucian uang tidak memiliki jarak yang jauh antara total kerugian keuangan negara dengan total pengembalian ke kas negara.

Penyitaan juga tidak saja pada tindak pidana pencucian uang tetapi dalam perkara yang bukan tindak pidana pencucian uang apa bila ada pidana tambahan sebagaimana kita ketahui aturan mengenai pidana tambahan dalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dijelaskan bahwa adanya pidana tambahan berupa pidana pengganti dan juga apabila terpidana tidak mampu mengembalikan uang pengganti kerugian negara yang disebabkan atas perbuatannya maka hartanya juga akan disita oleh negara sejumlah total kerugian keuangan negara. Sehingga tentu ini hampir sama dengan apa yang telah dijelaskan dalam TPPU mengenai sitaan barang akan menambah beban baru. Sebenarnya prinsip sita tidaklah masalah, namun jika dikomparasi dengan sistem

pencegahan yang lebih efektif tentu akan menurunkan angka korupsi sehingga bentuk sitaan tidak terus bertambah. Menurut peneliti sinergi diantar lembaga negara dengan lembaga penegak hukum sudah terjadi namun jalannya belum efektif karena setingkat kementerian dalam pelaksanaan proyek masih ditemui perbuatan tindak pidana korupsi tentu terlihat dengan kejadian tersebut kurangnya sinergi antara kementerian baik dengan Kejaksaan dan KPK, dan terlebih KPK sebenarnya sebagai lembaga yang konsentrasinya dalam pemberantasan korupsi benar-benar bisa melakukan riset dan pengawasan disetiap proyek-proyek yang memakan nilai besar dan vital.

Penanganan dan model pemberantasan korupsi di Indonesia yang masih preventif dengan hukuman kurungan juga memerlukan evaluasi yang mendalam mengingat kesuksesan pemberantasan korupsi bukan pada jumlah orang yang di penjarakan tetapi pada penekanan kerugian keuangan negara. Meskipun semua pelaku di penjara namun kerugian tidak terkembalikan maka rasa manfaat dari tujuan adanya hukum masih belum terealisasi di masyarakat, namun apabila kerugian negara mampu dikembalikan dan dicegah terjadinya maka itulah cita-cita yang luhur dari lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan juga Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. Berdasarkan uraian diatas dapat disusun model penanganan dan penyelesaian pekaratan tindak pidana korupsi di indonesai sebagai berikut:

1. Penanganan atas tindak pidana korupsi di Indonesia lebih mengedepankan kepastian hukum hal ini terlihat dari skema penindakan yang ada, dimana negosiasi pengembalian keuangan negara tidak dilakukan diawal dengan

kompensasi semisal pengurangan tuntutan atau juga bisa penundaan penuntutan, karena pengembalian keuangan negara yang bisa dinegosiasikan akan membuat semua tujuan hukum terlaksana dengan baik yaitu tujuan keadilan, kemanfaatan dan kepastian;

2. Pencegahan yang juga menjadi bagian dari pemberantasan korupsi sebenarnya bisa dilakukan dengan efektif namun ini juga masih kurang, karena beberapa proyek negara yang serapan APBN dan APBD besar masih terjadi tindak korupsi hal ini menandakan pencegahan tidak terlaksana dengan baik seharusnya ketika proyek besar serapan APBN dan APBD sudah dilakukan pengawasan sejak awal dan diumumkan secara terbuka kepada pelaksana anggaran bahwa kegiatan ini diawasi oleh lembaga penegak hukum. Sosialisasi juga dirasa kurang dari lembaga pengakan hukum terutama KPK sebagai lembaga dengan fungsi tunggal yaitu pemberantasan korupsi.
3. Upaya pendekatan penyelesaian perkara korupsi di Indonesia yang preventif lebih mengedepankan kepuasan opini masyarakat yang merasa puas ketika pelaku tindak pidana korupsi dipenjara, namun tidak melihat aspek pengembalian keuangan negara yang mengalami kerugian akibat tindak pidana korupsi.

Berdasarkan poin-poin yang telah peneliti jabarkan maka dirasa perlu adanya sebuah regulasi yang mampu mengedepankan pencegahan dan menitikberatkan pemberantasan korupsi bukan semata memenjarakan pelakunya, tetapi juga pemulihan keuangan negara dan pencegahan kerugian keuangan

negara. Pidana penjara tidaklah salah dalam pemberantasan korupsi namun menjadikan sebagai tujuan tunggal dalam pemberantasan korupsi seperti yang ada saat ini di Indonesia tidaklah tepat dan terasa tidak efektif dan juga tidak efisien.

C. Urgensi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pemulihan Keuangan Negara

Fenomena korupsi yang terjadi di Indonesia selalu menjadi persoalan yang hangat untuk dibicarakan. Salah satu hal yang selalu menjadi topik utama sehubungan dengan proses penegakan hukum tersebut antara lain adalah mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi. Menyikapi fenomena ini, pemerintah yang silih berganti selalu menjadikan kalimat pemberantasan korupsi sebagai agenda utama pemerintahannya. Berbagai perangkat Undang-Undang beserta segala peraturan pelaksanaannya yang berkaitan dengan korupsi telah dibuat sebagai bukti keseriusan dari para penguasa dalam memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia. Usaha pemberantasan korupsi jelas tidak mudah, kesulitan itu terlihat dari korupsi yang telah benar-benar menjadi budaya pada berbagai level masyarakat.

Korupsi di Indonesia berkembang secara sistemik, bagi golongan tertentu korupsi bukan lagi merupakan suatu pelanggaran hukum tetapi suatu kebiasaan yang mudah dan terbiasa untuk dilakukan. Hal ini disebabkan lemahnya sistem penegakan hukum terhadap pelaku kasus korupsi. Pemerintah disini dituntut berperan aktif dan kompeten serta amanah dan bertanggung jawab agar regulasi yang telah dibentuk dan dirumuskan dalam Undang-Undang dapat efektif sehingga mampu meminimalisir tindak pidana korupsi. Di Indonesia sendiri praktik korupsi sudah sedemikian parah dan akut. Telah banyak gambaran tentang

praktik korupsi yang terekspos ke permukaan dan menjangkit ke lembaga-lembaga tinggi negara seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif hingga ke Badan Usaha Milik Negara.

Kekuasaan politik yang dicapai dengan korupsi akan menghasilkan pemerintahan dan pemimpin masyarakat yang tidak legitimate di mata publik. Jika demikian keadaannya, maka masyarakat tidak akan percaya terhadap pemerintah dan pemimpin tersebut, akibatnya mereka tidak akan patuh dan tunduk pada otoritas mereka. Praktik korupsi yang meluas dalam politik seperti pemilu yang curang, kekerasan dalam pemilu, *money politics* dan lain-lain juga dapat menyebabkan rusaknya demokrasi, karena untuk mempertahankan kekuasaan, penguasa korup itu akan menggunakan kekerasan (otoriter) atau menyebarkan korupsi lebih luas lagi di masyarakat. Di samping itu, keadaan yang demikian itu akan memicu terjadinya instabilitas sosial politik dan integrasi sosial, karena terjadi pertentangan antara penguasa dan rakyat.

Pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia menjadi permasalahan besar, hadirnya KPK sebagai lembaga terkhusus ditugaskan dalam pemberantasan korupsi belum bisa hadir sebagai garda depan dalam pengembalian kerugian keuangan negara. Satjipto Rahardjo mengungkapkan dalam memberantas sebuah tindak pidana korupsi, diharuskan bersikap dan berpikir yang luar biasa. Karena dengan adanya perubahan tersebut, tidak hanya bagi aparat penegak hukum, pelaku, maupun legislatif, dapat menekan adanya tindak pidana korupsi. Sementara komunitas hukum manapun adalah komunitas yang anti-perubahan. Selain itu para aparat penegak hukum masih berpikir dan bertindak secara klasik,

bersikap submisif terhadap hukum positif bahkan tidak berani untuk bertindak *rule breaking*. Dari sinilah dapat diketahui bahwa tidak hanya aturan-aturan saja yang sempurna dalam penegakan hukum korupsi, akan tetapi juga aparat penegak hukumnya. menurut Mahfud MD, korupsi sulit diberantas karena birokrasi penegakan hukum kita adalah birokrasi lama yang mewarisi penyakit korupsi sangat kronis. Lembaga penegak hukum yang seharusnya menangani korupsi justru dibelit oleh korupsi, birokrasi pemerintahan adalah birokrasi lama yang tetap melaksanakan prosedur-prosedur lama dan pejabat-pejabat lama yang mewarisi korupsi.

Pemberantasan korupsi di Indonesia yang lebih banyak melakukan penindakan dengan ganjaran hukuman badan bagi para pelakunya masih belum bisa dianggap sejalan dengan cita-cita besar pemberantasan korupsi. Lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dalam rangka upaya pemberantasan tindak pidana korupsi memiliki beberapa keadaan yang mepertimbangkan lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dapat dilihat dalam poin sebagai berikut:¹²⁹

1. Bahwa tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Bahwa akibat tindak pidana korupsi yang terjadi selama ini selain merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, juga

¹²⁹Undang-Undang No 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi

menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi;

Bahwa dalam konsideran lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 karena perbuatan tindak pidana korupsi telah merugikan keuangan dan perekonomian negara dan akibat itu pembangunan menjadi terhambat serta lambatnya pertumbuhan negara. Dampak tersebut tentu akan menjadi dampak yang jelek bagi negara dan juga masyarakat. Poin konsideran ini memperjelas tujuan dari lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menitikberatkan agar tidak terjadinya kerugian keuangan negara. Dalam sistem pemberantasan tindak pidana korupsi ada dua hal besar yang harus dilakukan yaitu pertama pencegahan, yang mana pada pencegahan ini diharapkan lembaga penegak hukum bisa melakukan beberapa hal dengan pengguna keuangan negara yaitu dengan melakukan sosialisasi dan juga supervisi dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang menggunakan anggaran. Hal tersebut diharapkan sejak awal proses penggunaan keuangan negara bisa dikawal dengan baik serta mencegah tindak pidana korupsi sejak awal. Yang kedua adalah melakukan penindakan, ini sama dengan proses penyelesaian masalah pidana pada umumnya, yaitu melakukan identifikasi dengan proses penyelidikan dan penyidikan untuk menemukan suatu perbuatan yang memenuhi unsur tindak pidana korupsi seperti apa yang dijabarkan dalam pasal-pasal Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999.

Berdasarkan poin konsideran tersebut maka pemberantasan korupsi harus dititikberatkan pada pengembalian keuangan negara. Dalam poin konsideran menjelaskan bahwa tindak pidana korupsi menyebabkan terhambatnya

pembangunan karena adanya kerugian keuangan negara dan perekonomian negara. Sehingga arah dari penyelesaian kasus korupsi harus dititikberatkan pada pengembalian keuangan negara. Melihat data yang disajikan pada pendahuluan penelitian ini, total pidana pengganti hanya 2,2% dari total seluruh kerugian keuangan negara menandakan pola yang tidak tepat dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Merujuk dalam penerapan atas kejahatan tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini yang mengutamakan hukuman badan dari pada kembalinya total kerugian keuangan negara sungguh sangat tidak sejalan dengan pentingnya pemberantasan korupsi itu dan semangat reformasi yang diperjuangkan pada tahun 1998. Biaya penyelidikan, penyidikan, persidangan, dan pemasyarakatan yang menjadi beban negara yang akhirnya hanya banyak berujung pada dihukum badannya pelaku tanpa adanya negosiasi pengembalian keuangan negara membuat negara rugi dua kali secara keuangan yaitu karena kejahatan korupsi itu sendiri dan biaya pengungkapan kasus yang dianggarkan.

Pengembalian kerugian negara diharapkan mampu menutupi defisit APBN sehingga dapat menutupi ketidakmampuan negara dalam membiayai berbagai aspek kebutuhan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Proses ini bisa terjadi didalam maupun diluar negeri, antara lain meliputi penyelidikan atas bukti-bukti mengenai kepemilikan harta, pembekuan atau pemblokiran rekening di perbankan dan lembaga keuangan lainnya serta pemblokiran.

Berdasarkan cita-cita yang luhur dari semangat lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagai upaya dalam pemulihkan keuangan negara akibat

tindak pidana korupsi, maka harus ada sistem hukum pidana alternatif dalam penyelesaian tindak pidana korupsi yang memiliki kemanfaatan. Kemanfaatan secara tujuan hukum terutama tujuan dari pemberantasan korupsi yaitu segala kerugian keuangan negara kembali ke kas negara dan dapat digunakan kembali untuk kepentingan pembangunan yang dapat dirasakan masyarakat luas. Oleh karena itu sistem hukum terutama mengenai pengaturan tindak pidana korupsi harus mengalami perubahan, dan juga mengikuti perkembangan zaman. Hal ini disebabkan bahwa hukum harus senantiasa memiliki kemajuan sesuai dengan teori progresif yang sebelumnya diutarakan oleh Satjipto Raharjo. Dengan hadirnya sistem hukum yang progresif maka dinamika pemberantasan korupsi di Indonesia akan mampu melihat sisi manfaat dalam penerapannya.

Bayangkan saja jika pemberantasan korupsi yang sekian besar dan maraknya di Indonesia bukan saja di tingkat pusat tetapi sampai tingkat desa jika hanya mengejar hukuman badan bagi pelakunya tentu saja pemberantasan korupsi pada akhirnya hanya dapat menghukum pelakunya tetapi tidak mampu memulihkan kerugian keuangan negara dan kerugian perekonomian negara. Berdasarkan uraian diatas karena tindak pidana korupsi adalah tindak pidana yang menyebabkan kerugian keuangan dan perekonomian negara, maka pemberantasan tindak pidana korupsi harus dititikberatkan pada kembalinya sebagian besar kerugian negara yang timbul.

Menegakan hukum progresif untuk mengembalikan kerugian negara membutuhkan keberanian penegak hukum untuk keluar dari *status quo* yang tidak memberikan rasa keadilan bagi negara sebagai korban karena penegakan hukum

yang selama ini berjalan hanya menjalankan prosedur hukum formal yang mengarah pada keadilan formal. Setidaknya ada 2 (dua) alasan urgen menerapkan hukum progresif dalam pemberantasan korupsi. Pertama, pelaku korupsi sudah mencakup semua kalangan dan modus operandi yang semakin variatif tidak bisa lagi diatasi dengan cara-cara penegakan hukum yang konservatif. Kedua, data empiris yang ada menunjukkan terjadi kesenjangan antara kerugian negara yang timbul dengan aset yang berhasil dikembalikan, kerugian negara jauh lebih besar dibandingkan dengan jumlah yang dikembalikan mengindikasikan bahwa penegak hukum tertinggal dari peristiwa pidana yang menjadi objeknya, sehingga paradigma ber hukum yang diterapkan tidak cukup dengan menerapkan hukum secara legalistik yang bersifat rijid dan kaku.

Perampasan aset secara hukum bertujuan untuk mengantisipasi perbuatan pidana yang dilakukan dengan memanfaatkan uang hasil korupsi sekaligus mengambil kembali aset tersebut dari penguasaan pelaku korupsi. Disamping sebagai tindakan pencegahan perampasan aset juga menjadi salah satu instrumen sanksi yang untuk mencapai tujuan pemidanaan terutama untuk kejahatan korupsi sebagai bagian tindak pidana ekonomi (*economy crime*). Masalah pengembalian aset belakangan ini menjadi isu menarik dalam khazanah hukum pemberantasan korupsi sehingga mendorong institusi penegak hukum mengeluarkan regulasi yang bersifat teknis untuk mengatur tata cara pengembalian aset. Lingkungan peradilan Mahkamah Agung telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung No 5 Tahun 2014 Tentang Pidana Tambahan Uang Pengganti Dalam Tindak Pidana

Korupsi dan untuk eksekusi (pelaksanaan putusan) telah ada Peraturan Jaksa Agung No-013/A/JA/06/2014 tentang Pemulihan Aset.

Bertolak dari pandangan hukum itu untuk manusia, bagi penegak hukum semestinya tidak menerapkan hukum sesuai bunyi Undang-Undang karena mereka bukan corong hukum. Hukum progresif menekankan pada penegak hukum untuk mengangkat nilai keadilan yang ada dibalik peraturan hukum positif dengan berfikir dan bertindak kreatif atas nama keadilan sosial dan menolak *status quo* yang tidak merespon tuntutan masyarakat.

Realitas penegakan hukum atas kasus korupsi selama ini belum menunjukkan keseriusan untuk mengembalikan kerugian negara, karena terlihat dari cara berhukum yang sangat prosedural/kaku hanya mengikuti regulasi sebagai perwujudan hukum yang formal dan tidak menunjukkan orientasi pada keadilan, belum lagi masalah penyalahgunaan kewenangan penegak hukum yang bersekongkol dengan pelaku korupsi menambah potret suram pemberantasan korupsi, penegak hukum yang semestinya menjadi garda terdepan justru ikut terlibat dalam pusaran korupsi. Dampaknya upaya pemberantasan korupsi tidak bisa berjalan sesuai harapan dan tidak menyelesaikan inti masalah yaitu menghukum pelaku dan mengembalikan kerugian negara. Ide keadilan substantif dalam realitas masih bersifat konseptual dan masih jauh dari kenyataan.

Jika dilihat dari sejarah Undang-Undang Republik Indonesia mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi sempat membahas mengenai perampasan aset. Dilihat dari karakteristiknya, tindak pidana korupsi menjadi salah satu kejahatan yang sangat luar biasa (*extra ordinary crime*) sehingga sangat perlu

dilakukan sebuah upaya pemberantasan korupsi. Akibat tindak pidana korupsi ini sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara sehingga menghambat pembangunan nasional. Sebagaimana pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan hukum dalam masyarakat sehingga perlu adanya pergantian dengan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Upaya yang dapat dilakukan untuk pemberantasan tindak pidana korupsi yaitu perampasan barang yang diperoleh dari tindak pidana korupsi. Perampasan aset ini termaktub pada pasal 18 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yaitu:

- (1) Selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana, sebagai pidana tambahan adalah:
 - a. perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana di mana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula dari barang yang menggantikan barang-barang tersebut;
 - b. pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi;
 - c. Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun;
 - d. Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh pemerintah kepada terpidana.
- (2) Jika terpidana tidak membayar uang pengganti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b paling lama dalam waktu 1 (satu) bulan sesudah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan dilelang untuk menutupi uang pengganti tersebut.
- (3) Dalam hal terpidana tidak mempunyai harta benda 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

Undang-undang ini dan lamanya pidana tersebut sudah ditentukan dalam putusan pengadilan.

Dari uraian pasal tersebut, menimbulkan harapan yang cukup besar mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi sehingga tidak hanya dijatuhkan hukuman kepada pelaku tindak pidana korupsi saja tetapi juga harapannya dapat memberikan keselamatan terhadap keuangan negara yang ditandai dengan adanya perampasan aset yang diperoleh dari korupsi tersebut. Namun, ketentuan ini belum dapat diwujudkan, karena beberapa permasalahan yang terjadi diantaranya adanya data kerugian negara akibat tindak pidana korupsi yang telah didata oleh KPK. Sehingga, ketentuan pasal 18 ayat (1) huruf a Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mengatur mengenai perampasan aset korupsi tidak memperoleh kesanggupan. Hal ini diperkirakan karena adanya kelemahan yang tertuang pada perumusan yang ada pada ketentuan pasal tersebut. Kelemahan ini karena pada pasal tersebut merupakan pidana tambahan bukan merupakan pidana pokok. Sehingga perlu adanya penegakan hukum yang digunakan untuk mengisi kekosongan hukum untuk menggantikan kerugian keuangan negara. Pasal 18 tersebut tidak bisa dijadikan sebagai acuan untuk pengembalian kerugian keuangan negara karena sifatnya adalah pidana tambahan.

Pidana tambahan tidak memiliki sifat keharusan, jika hakim yakin akan perbuatan pidana tersebut dan kesalahan terdakwa maka terdakwa harus dijatuhi pidana pokok. Pidana tambahan tidak bisa dijatuhkan secara sendiri, yaitu harus dijatuhkan bersama dengan pidana pokok yang bersifat fakultatif dalam arti bahwa hakim tidak selalu menjalankan pidana tambahan bagi terdakwa yang diadili.

Penjatuhan hukum tersebut merupakan fakultif dalam beberapa hal yang

merupakan pengecualian, kewenangan untuk menjatuhkan kewenangan tersebut digantungkan pada ketentuan yang disyaratkan dalam satu perbuatan¹³⁰. Penjelasan tersebut merupakan alternatif tujuan dari pemidanaan bukan merupakan tujuan utama, inilah yang menyebabkan pasal 18 tidak bisa diterapkan secara efektif untuk menggantikan kerugian negara.

Pemulihan kerugian keuangan negara dengan upaya pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi dalam kenyataannya masih menghadapi hambatan-hambatan baik pada tataran prosedural maupun pada tataran teknis. Pada tataran prosedural memerlukan instrumen-instrumen hukum tertentu yang tepat sesuai dengan modus operandi tindak pidana dan obyek permasalahan hukumnya. Dalam kasus tindak pidana korupsi hasil dari tindak pidana yang berupa keuangan negara dalam kenyataannya tidak hanya diterima atau dinikmati oleh terdakwa, tetapi juga diterima atau dinikmati oleh pihak ketiga yang tidak menjadi terdakwa. Dalam hal yang demikian upaya pengembalian kerugian keuangan negara oleh pihak ketiga secara prosedural memerlukan instrumen hukum yang tepat dan efektif.

Sementara di dalam pemulihan keuangan negara, diharapkan bentuk pengembalian keuangan negara bukan sebagai pidana tambahan melainkan sebagai pidana pokok dan tujuan utama pemberantasan korupsi. Dengan belum adanya undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai pengembalian kerugian keuangan negara yang menjadikan pengembalian kerugian negara

¹³⁰Pranoto, Agus, Abadi B. Darmo, and Iman Hidayat. "Kajian Yuridis Mengenai Perampasan Aset Korupsi Dalam Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Menurut Hukum Pidana Indonesia." *Legalitas: Jurnal Hukum* 10.1 (2019), halaman 91-121.

sebagai tujuan dasar dan tujuan utama maka diperlukan suatu kebijakan dari pemerintah guna mengisi kekosongan hukum terkait kejahatan tindak pidana korupsi yang berada pada zona *extra ordinary crime* terkait kembalinya total kerugian negara. Kekosongan hukum terjadi jika belum adanya peraturan yang mengatur suatu peristiwa konkret yang dapat dihadapi oleh hakim. Hal ini berarti, suatu perbuatan tersebut masih belum memiliki satu pasal yang mengatur perbuatan tersebut. Kekosongan hukum (*Rechtsvacuum*) merupakan suatu keadaan kosong atau ketidakadaan suatu peraturan Undang-Undang yang mengatur tata tertib tertentu dalam masyarakat yang dapat disebabkan oleh belum diaturnya dalam suatu peraturan perundang-undangan namun belum jelas atau lengkap¹³¹.

Banyak pihak yang sependapat bahwa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (PPTPPU) lebih efektif untuk memulihkan keuangan negara dalam hal pengembalian aset (*asset recovery*), jika dibandingkan dengan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Alasannya karena UU PPTPPU menggunakan paradigma baru dalam penanganan tindak pidana, yaitu dengan pendekatan *follow the money* (menelusuri aliran uang) untuk mendeteksi TPPU dan tindak pidana lainnya.

Dalam UU PPTPPU masalah pemulihan kerugian negara antara lain terdapat dalam pasal 3 dan 4 sebagai berikut:

¹³¹Daniel Mulia Djati, Dwi Jatmiko Cahyono, H Dedi Candra Wijaya Orpa Lintin, Penafsiran Asas Kepastian Hukum Dan Kekosongan Hukum Dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undangundang Nomor 11 Tentang Cipta Kerja (Kajian Keputusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020), Vol 2, No 1 (2022), halaman 591.

Pasal 3:

“Setiap orang yang menempatkan, mentransfer, mengalihkan, membelanjakan, membayarkan, menghibahkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, mengubah bentuk, menukarkan dengan mata uang atau surat berharga atau perbuatan lain atas harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dengan tujuan menyembunyikan atau menyamarkan asal usul harta kekayaan dipidana karena tindak pidana pencucian uang dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).”

Pasal 4:

“Setiap orang yang menyembunyikan atau menyamarkan asal usul, sumber, lokasi, peruntukan, pengalihan hak-hak, atau kepemilikan yang sebenarnya atas harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dipidana karena tindak pidana pencucian uang dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).”

Dalam konsep anti pencucian uang, pelaku dan hasil tindak pidana dapat diketahui melalui penelusuran aset. Selanjutnya aset hasil tindak pidana tersebut dirampas untuk negara atau dikembalikan kepada yang berhak. Apabila harta kekayaan hasil tindak pidana tadi milik negara, maka harta tersebut akan dikembalikan kepada negara. Penelusuran harta kekayaan hasil tindak pidana pada umumnya dilakukan oleh lembaga keuangan melalui mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Lembaga keuangan memiliki peranan penting khususnya dalam menerapkan prinsip mengenali pengguna jasa dan melaporkan transaksi tertentu kepada otoritas (*financial intelligence unit*) sebagai bahan analisis dan untuk selanjutnya disampaikan kepada penyidik. Berdasarkan data tersebut penyidik akan menindaklanjuti data tersebut secara hukum sampai

dengan aset tersebut jelas nilainya dan keberadaannya yang pada akhirnya dapat digunakan untuk penggantian kerugian kepada yang berhak.

Kemudian apabila dicermati, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai hukum materil yang menjadi acuan pokok dalam pemberantasan korupsi, masih mengandung beberapa kelemahan. Kelemahan tersebut sangat berdampak pada efektifitas pemberantasan korupsi di Indonesia. Kelemahan-kelemahan sebagaimana disebutkan dalam sebuah Naskah Akademis yang disusun oleh Koalisi Pemantau Peradilan antara lain: adanya tumpang tindih pengaturan, adanya beberapa modus korupsi yang belum diatur, dan belum diaturnya daluarsa tindak pidana korupsi. Kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang tersebut diantaranya adalah:

1. Pendekatan Undang-Undang Tipikor lebih mengutamakan kepada penjatuhan pidana penjaranya ketimbang pengembalian aset yang dikorupsi. Upaya pemiskinan koruptor masih sebatas semangat untuk memberantas korupsi di Indonesia. Dalam kaitannya dengan pemberantasan korupsi, program legislasi nasional juga telah semestinya mempertimbangkan skala prioritas dalam hal revisi Undang-Undang. Meskipun sudah banyak peraturan di Indonesia dalam menangani kasus korupsi tetapi kenyatannya masih banyak pelaku korupsi. Penyebab utamanya mungkin karena peraturan ini baru dibuat dan dilaksanakan sungguh-sungguh sekarang ini sehingga kelakuan bobrok para koruptor di waktu dahulu (sebelum adanya Undang-Undang pemberantasan tindak pidana korupsi) baru terkuak sekarang oleh kinerja

para penegak hukum yang mulai memberikan respon positif lagi dari kepercayaan publik mengenai penindakan tegas mereka terhadap koruptor.

2. Dalam melaksanakan ketentuan pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti adalah, kurang lengkapnya pengaturan tentang pembayaran uang pengganti. Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 yang hanya mengatur mengenai uang pengganti dalam satu pasal yakni pasal 34 huruf c maupun Undang-Undang penggantinya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 serta perubahannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 pada pasal 18. Minimnya pengaturan mengenai uang pengganti mengakibatkan munculnya berbagai permasalahan. Salah satunya adalah dalam menentukan berapa jumlah pidana uang pengganti yang dapat dikenakan kepada terdakwa. Pasal 34 huruf c Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 dan pasal 18 ayat (1) huruf b hanya menetapkan rumusan sederhana mengenai besarnya uang pengganti yaitu sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari korupsi, maka dapat ditafsirkan besarnya uang pengganti dapat dihitung berdasarkan nilai harta si terdakwa yang diperoleh dari tindak pidana korupsi yang didakwakan. Maka untuk menentukan besarnya uang pengganti, pertama-tama hakim harus secara cermat memilah-milah bagian mana dari keseluruhan harta terdakwa yang berasal dari tindak pidana korupsi yang didakwakan kepadanya dan mana yang bukan. Setelah dilakukan pemilahan, hakim kemudian baru dapat melakukan perhitungan berapa besaran uang pengganti yang akan dibebankan.

Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi belum cukup efektif membuattakut dan menimbulkan efek jera bagi para koruptor. Itu disebabkan karena penegak hukum tidak maksimal melaksanakan Undang-Undang. Termasuk pemutus perkara sehingga banyak ditemukan vonis ringan. Kelemahan lain tersebut disebabkan karena adanya permainan di tingkat lembaga pemasyarakatan. Sehingga koruptor yang berstatus narapidana tetapi masih dapat menikmati fasilitas sebagai layaknya bukan orang hukuman. Keadaan ini membuat koruptor dan pejabat korup tidak gentar melakukan perbuatannya.

Dari keadaan tersebut, upaya pengembalian keuangan negara menemui alternatif penyelesaian dengan perjanjian penangguhan penuntutan yang merupakan kewenangan jaksa. Dalam pelaksanaan perjanjian penangguhan penuntutan tersebut, haruslah dipenuhi syarat-syarat sahnyanya perjanjian yang diatur dalam pasal 1320 KUH Perdata, meliputi kesepakatan, cakap hukum, adanya suatu hal tertentu, dan adanya suatu sebab (*causa*) yang halal.¹³² Pasal 1313 KUH Perdata menyebutkan perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Perjanjian dalam pengembalian keuangan negara disini maksudnya adalah dengan adanya kesepakatan antara jaksa yang mewakili negara dengan terdakwa untuk dilakukan penangguhan penuntutan namun dengan syarat-syarat tertentu.

Dalam hal perjanjian penangguhan penuntutan guna pengembalian kerugian keuangan negara ini dapat dilakukan meskipun tindak pidana korupsi masuk ke

¹³²Ahmadi Miru, 2011, *Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak*, Jakarta: Rajawali Pers, halaman 148.

dalam ranah hukum publik dan perjanjian merupakan hukum privat. Hukum publik merupakan keseluruhan peraturan yang merupakan dasar negara untuk mengatur pula bagaimana caranya negara melaksanakan tugasnya, merupakan perlindungan kepentingan negara, maka dari itu untuk memperhatikan kepentingan umum pelaksanaan peraturan hukum publik dilakukan oleh penguasa. Sedangkan hukum privat adalah hukum antar perorangan yang mengatur hak dan kewajiban perorangan yang satu terhadap yang lainnya dalam pergaulan masyarakat.

Hal ini tidak menjadi suatu permasalahan dalam perjanjian karena dalam hal ini isi dari perjanjian tersebut menyangkut terkait dengan pengembalian kerugian keuangan negara yang masuk dalam hukum publik. Dimana terdakwa memiliki kewajiban untuk mengembalikan kerugian keuangan negara sebagaimana diperjanjikan dan disepakati bersama. Meski demikian, para pihak yang melaksanakan perjanjian adalah masuk ke dalam ranah hukum privat yakni antara negara (diwakili jaksa) dengan terdakwa. Sehingga kaitan antara hukum publik dan hukum privat dalam perjanjian penangguhan penuntutan ini telah menemukan jawaban.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, merupakan suatu usaha yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi korupsi yang menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunannasional yang menuntut efisiensi yang tinggi. Namun, kebijakan dalam penanganan korupsi dengan hanya melalui pendekatan hukum pidana/ penindakan

(represif) tidak cukup dan hasilnya tidak maksimal, karena penindakan secara hukum pidana sebagai ultimum remedium hanya bersifat simptomatik, dimana pendekatan seperti ini tidak dapat menyentuh dasar penyebab dilakukannya tindak pidana korupsi. Oleh sebab itu, pelaksanaan penanggulangan penuntutan guna pengembalian kerugian keuangan negara merupakan suatu alternatif sebelum dilaksanakannya hukum pidana sebagai upaya terakhir.