

BAB IV

PERJANJIAN PENANGGUHAN PENUNTUTAN PERKARA TINDAK PIDANA KORUPSI YANG MERUGIKAN KEUANGAN NEGARA DALAM PENYELESAIAN PERKARA TINDAK PIDANA KORUPSI

A. Sistem Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi Melalui Non Litigasi Dalam Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara

Pemberantasan korupsi di Indonesia memasuki babak baru di masa setelah terjadinya reformasi bersamaan dengan runtuhnya rezim kekuasaan orde baru. Lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tidak terlepas inginnya berbagai lapisan masyarakat terhadap lahirnya pemerintahan yang bersih dan jauh dari korupsi agar pembangunan bisa terlaksana dengan baik. Salah satu sebab runtuhnya kekuasaan orde baru adanya dugaan korupsi dilingkaran kekuasaan pemerintah pusat pada saat itu yang melibatkan orang-orang dekat dan kerabat penguasa rezim pada saat itu. Semangat akan lahirnya pemerintahan yang bersih juga ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang menjadi dasar hukum dibentuknya KPK. KPK lahir sebagai lembaga *ad hoc* diharapkan bisa menjadi lembaga yang bisa melakukan daya guna untuk pemberantasan korupsi di Indonesia.

Organisasi KPK sebagai lembaga *ad hoc* karena kejahatan korupsi dianggap sebagai kejahatan yang luar biasa bukan berisi orang-orang baru atau perekrutan tersendiri, namun di KPK diisi oleh-oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berasal dari beberapa elemen penegak hukum yaitu Kepolisian dan Kejaksaan. ASN Kepolisian dan Kejaksaan yang direkrut saat itu adalah orang-orang yang memiliki kompetensi dan juga integritas dari masing-masing lembaga asal para ASN tersebut. Gaung KPK sebagai lembaga anti korupsi begitu diharapkan

masyarakat dapat melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. KPK dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 memiliki fungsi sebagaimana diatur dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang mana isinya sebagai berikut:

Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas:

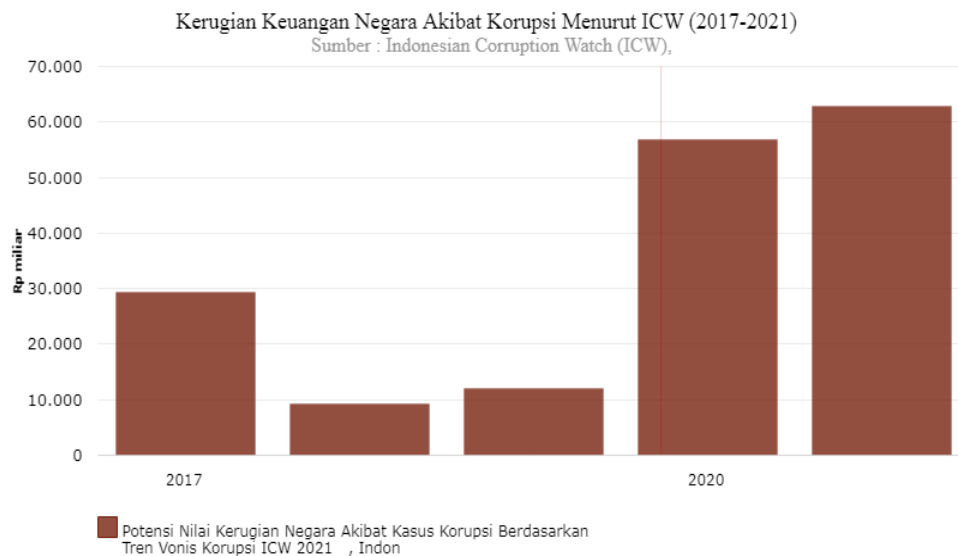
1. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
2. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
3. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
4. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
5. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara

Adanya KPK bukan berarti meniadakan tugas Kepolisian dan Kejaksaan dalam mengungkap perkara korupsi, tentu ini masih menjadi sesuatu yang tidak sejalan dalam efektifitas dan efisiensi jalannya organisasi penegak hukum. KPK lahir sebagai lembaga *ad hoc* karena keadaan luar biasa angka korupsi di Indonesia pada saat itu, yang mana KPK dan Kejaksaan di isi oleh orang-orang yang berasal dari Kepolisian dan juga Kejaksaan. Sedangkan dalam perkara korupsi Kepolisian dan Kejaksaan masih bisa melakukan penyelidikan dan juga penyidikan perkara-perakara tindak pidana korupsi. Seharusnya melihat efisiensi dan efektifitas tata kelola organisasi baik dari segi managerial dan juga anggaran kenapa tidak dibentuknya satgas khusus pemberantasna korupsi di Kepolisian dan Kejaksaan

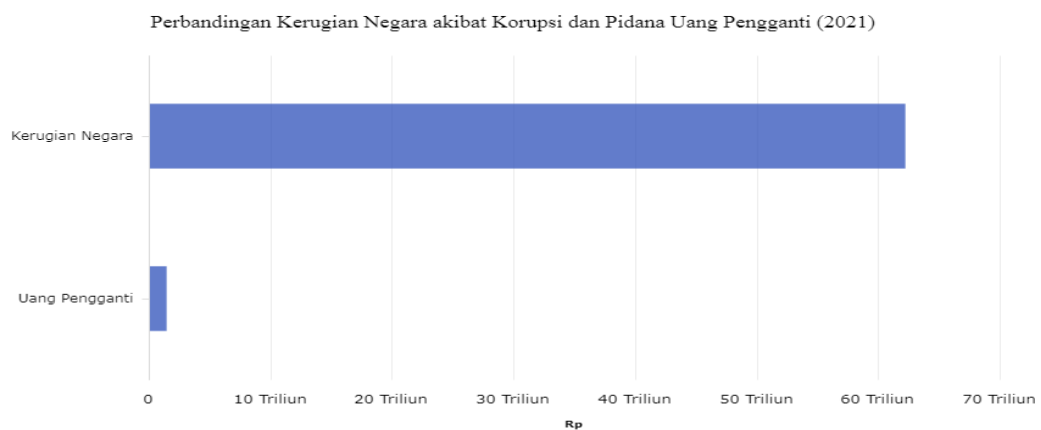
yang berisi personel yang ada di KPK saat ini. Perlu kita sadari hukum adalah sebuah instrumen dalam kehidupan bernegara yang berawal dari kebutuhan masyarakat yang mana legalitasnya memerlukan kekuatan politik. Inilah yang menjadi ambigu dalam pola organisasi dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.



Kasus sejak tahun 2014 sampai tahun 2022 mengalami peningkatan, memang secara logika peningkatan penanganan kasus ini menandakan semakin bagusnya penegakan hukum dalam tindak pidana korupsi tentu hal itu tidak akan terbantahkan secara kuantitatif, namun data ini menunjukkan model penegakan hukum yang klasik seperti KUHP lama dengan mengedepankan hukuman badan berupa penjara juga tidak menghadirkan efek jera. Seharusnya angka penindakan yang tinggi ini harus diiringi dengan angka pengembalian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. Total kerugian keuangan negara sepanjang tahun 2017 sampai 2021 tercatat sebagai berikut:



Angka tersebut meningkat 10,9% dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Angka tersebut juga merupakan yang terbesar dalam 5 (lima) tahun terakhir. Kerugian keuangan negara yang ditangani Kejaksaan sebesar Rp. 62,1 Triliun pada tahun 2021, sementara yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi(KPK) hanya Rp. 802 Miliar. Dalam data lain sebagai berikut:



Sumber : <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/05/23/pidana-uang-pengganti-Korupsi-hanya-2-dari-kerugian-negara>

Dari total kerugian keuangan negara sebesar 62,1 triliun, total kasus yang masuk ke KPK sampai memiliki putusan pengadilan namun hanya 1,4 triliun yang dijatuhkan pidana pengganti. Secara persentase angka 2,2% ini menunjukkan bahwa penegak hukum di Indonesia tidak memberikan efek jera secara ekonomi. Pemberitaan penangkapan atau operasi tangkap tangan lembaga negara menjadi euforia pemberantasan korupsi yang seakan ketika ditangkapnya pelaku tindak pidana korupsi maka masalah kerugian keuangan negara sudah selesai. Padahal banyak tahapan yang harus dilalui dan banyak biaya yang harus dikeluarkan. Ini membuktikan bahwa model hukum preventif mengedepankan hukuman badan saja sudah tidak bisa diterapkan sebagai model tunggal dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Pemberantasan korupsi seharusnya memiliki model yang mengakomodasi seluruh kepentingan negara dan tentu untuk bisa mengembalikan semua kerugian keuangan negara, jika pemberantasan korupsi tidak berorientasi pada pengembalian kerugian keuangan negara hanya berorientasi pada pemberian hukuman badan pelakunya tentu ini akan menambah beban baru bagi negara. Melihat model pemberantasan korupsi misalnya dalam suatu perkara tindak pidana korupsi mulai dari saat penyelidikan sampai pada saat putusan memerlukan biaya yang tidak sedikit. Biaya yang dianggarkan untuk KPK dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi setiap tahunnya juga tidak kecil.

Anggaran KPK juga meningkat 37,09% menjadi Rp. 1,3 triliun pada 2022 dari *outlook* 2021. Dengan rincian, anggaran untuk program pencegahan dan penindakan perkara korupsi Rp. 520,6 miliar dan untuk dukungan manajemen Rp. 822,7 miliar. Anggaran yang besar namun tidak berdampak bagi kembali

keuangan negara yang telah dirampas oleh para pelaku tindak pidana korupsi membuktikan bahwa model penegakan korupsi kita yang pada satu tujuan inti yaitu efek jera dengan hukum badan bagi pelakunya tidaklah tepat di era modern seperti saat ini.

Berdasarkan itu harus ada suatu solusi yang benar benar mampu menghadirkan efek jera maka efek jera itu harus di bagi menjadi 3 (tiga) bagian yaitu sebagai berikut:

1. Efek jera fisik, efek jera semacam ini adalah efek jera yang mengejar kepada gaya penegakan hukum pidana klasik yaitu setiap kejahatan dikejar dalam bentuk hukum badan dengan harapan isolasi lembaga pemasyarakatan bisa menghadirkan rasa takut dan tidak mengulangi perbuatannya, dan masyarakat yang melihat bisa merasa takut melakukan hal yang sama kepada pelaku.
2. Efek jera ekonomi, efek jera ini adalah melakukan perampasan aset dan semua kekayaan pelaku sesuai dengan apa yang dia lakukan, sehingga keadaan ekonomi yang lemah akibat sitaan dan penjualan aset milik pelaku oleh negara akan menghadirkan rasa ketakutan bagi pelaku dan juga masyarakat untuk melakukan hal yang sama dengan pelaku. Dalam sistem pemasyarakatan saat ini secara psikologis orang lebih siap hidup di lembaga pemasyarakatan karena bisa membeli fasilitas seperti yang selama ini dalam pemberitaan dibandingkan hidup miskin karena faktor ekonomi dampak dari penyitaan aset atau penjualan asetnya oleh negara.
3. Efek jera sosial, ini lebih mengejar kepada keberadaan pelaku di masyarakat, misal dengan memberikan hukuman pengasingan, nmenghadirkan pelaku

didepan publik, atau juga tindakan lainnya yang dapat menurunkan nilai pelaku ditengah masrakat.

Dari sisi pelaku perlu juga dilihat aspek psikologisnya, dalam suatu perkara misalnya ketika pelaku sudah berstatus tersangka maka akan terjadi penahanan dan pada proses ini sampai bunyi amar putusna hakim pelaku telah beradaptasi dengan kehidupan yang terisolasi, sehingga ketika jatuh putusan hakim berupa pidana uang pengganti dan subsidiair kurungan jika tidak mampu menggantinya atau asetnya tidak mencukup, maka pelaku tindak pidana korupsi lebih memilih menjalankan subsidiair kurungan. Hal ini tidak terlepas proses jatuhnya hukuman pada saat pelaku sudah beradaptasi dengan sistem kurungan di penjara yang mana pada akhirnya membuat pelaku menjadi berpikir secara ekonomis biaya didalam tahanan dengan biaya mengembalikan kerugian keuangan negara. Pada akhirnya dengan posisi seperti itu membuat pelaku tindak pidana korupsi lebih memilih hukuman subsidiairnya. Berbeda cerita jika dalam proses penyidikan apabila penyidik mampu menghadirkan bukti yang kuat dan mampu menekan pelaku terlebih dahulu sebelum proses penahanan ini tentu secara psikologis akan berbeda karena adanya rasa kekuatiran pelaku untuk berada dalam keuangan. Berdasarkan uraian ini sudah seharusnya hadir suatu hukuman yang memiliki model yang sama dengan sistem KUHP yang baru, agar rasa keadilan itu benar benar bisa ditegakan.

Dalam penjabaran sebelumnya dengan sistem hukum pidana Indonesia saat ini terkait dengan tindak pidana korupsi yang banyak bersumber ke Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 masih banyak yang harus di perbaiki.

Pemberantasan korupsi sejak era reformasi sampai saat ini sebagian besar hanya bisa membuktikan tindak pidana korupsi dan hukuman badan saja, sementara total kerugian keuangan negara masih jauh dari harapan untuk bisa kembali ke kas negara. Pemberantasan tindak pidana korupsi yang baik dan ideal tentu sebuah tindakan yang mampu memulihkan keuangan negara.

Pandangan hukum yang progresif memang harus hadir dalam sistem pemberantasan korupsi di Indonesia. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum progresif adalah menjalankan hukum tidak hanya sekedar kata-kata hitam-putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Penegakan hukum tidak hanya kecerdasan intelektual, melainkan dengan kecerdasan spiritual. Dengan kata lain, penegakan hukum yang dilakukan dengan penuh determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain daripada yang biasa dilakukan.¹³³ Kegiatan hukum dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum, baik melalui prosedur peradilan ataupun melalui prosedur arbitrase dalam penyelesaian sengketa lainnya. Dalam arti sempit penegakan hukum itu mencakup kegiatan penegakan terhadap setiap pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya melalui proses peradilan pidana yang melibatkan aparat penegak hukum.¹³⁴

¹³³ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, halaman 13.

¹³⁴ Jimly Asshiddiqie, dalam HM Ali Masyur, *Pranata Hukum dan Penegakkannya di Indonesia*, Unnisula Press, Semarang, 2010, halaman 57-66

Studi hubungan antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum menghasilkan tesis bahwa setiap produk hukum merupakan pencerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Artinya setiap muatan produk hukum akan sangat ditentukan oleh visi kelompok dominan (penguasa). Oleh karena itu, setiap upaya melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsif/populistik harus dimulai dari upaya demokratisasi dalam kehidupan politik. Kehadiran hukum progresif bukanlah sesuatu yang kebetulan, bukan sesuatu yang lahir tanpa sebab, dan juga bukan sesuatu yang jatuh dari langit. Hukum progresif adalah bagian dari proses pencarian kebenaran (*searching for the truth*) yang tidak pernah berhenti. Hukum progresif yang dapat dipandang sebagai konsep yang sedang mencari jati diri, bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum dimasyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum dalam setting Indonesia akhir abad ke-20.¹³⁵

Agenda besar gagasan hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan mengenai hukum. Dengan kebijaksanaan hukum progresif mengajak untuk lebih memperhatikan faktor perilaku manusia. Oleh karena itu, tujuan hukum progresif menempatkan perpaduan antara faktor peraturan dan perilaku penegak hukum didalam masyarakat. Disinilah arti penting pemahaman gagasan hukum progresif, bahwa konsep “hukum terbaik” mesti diletakkan dalam konteks keterpaduan yang bersifat utuh (holistik) dalam memahami problem-problem kemanusiaan. Dengan demikian, gagasan hukum progresif tidak semata-mata hanya memahami sistem

¹³⁵ Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, halaman 368.

hukum pada sifat yang dogmatik, selain itu juga aspek perilaku sosial pada sifat yang empirik. Sehingga diharapkan melihat problem kemanusiaan secara utuh berorientasi keadilan substantif.

Dasar filosofi dari hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.¹³⁶ Hukum progresif berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya. Berdasarkan hal itu, maka kelahiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu; untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan dan kemuliaan manusia. Itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan didalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan kedalam skema hukum.

Pernyataan bahwa hukum adalah untuk manusia, dalam arti hukum hanyalah sebagai “alat” untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia, bagi manusia. Oleh karena itu menurut hukum progresif, hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat. Sehingga keadilan substantif yang harus lebih didahulukan daripada keadilan prosedural, hal ini semata-mata agar dapat menampilkan hukum menjadi solusi bagi *problem* kemanusiaan.

Orientasi hukum progresif bertumpu pada aspek peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Peraturan akan membangun sistem hukum positif yang logis

¹³⁶Mahmud Kusuma, 2009, *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Antony Lib bekerjasama LSHP, Yogyakarta, halaman 31

dan rasional. Sedangkan aspek perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah terbangun itu. Karena asumsi yang dibangun disini, bahwa hukum bisa dilihat dari perilaku sosial penegak hukum dan masyarakatnya. Dengan menempatkan aspek perilaku berada diatas aspek peraturan, dengan demikian faktor manusia dan kemanusiaan inilah yang mempunyai unsur *greget* seperti *compassion* (perasaan baru), *empathy*, *sincerety* (ketulusan), *education*, *commitment* (tanggung jawab), *dare* (keberanian) dan *determination* (kebulatan tekad).

Dengan mengutamakan perilaku (manusia) daripada peraturan perundang-undangan merupakan titik tolak paradigma penegakan hukum, akan membawa kita untuk memahami hukum sebagai proses dan proyek kemanusiaan.¹³⁷ Mengutamakan faktor perilaku (manusia) dan kemanusiaan diatas faktor peraturan, berarti melakukan pergeseran pola pikir, sikap dan perilaku dari asas legalistik positivistik ke aras kemanusiaan secara utuh (holistik), yaitu manusia sebagai pribadi (individu) dan makhluk sosial.

Berpikir secara progresif, menurut Satjipto Raharjo berarti harus berani keluar dari *mainstream* pemikiran absolutisme hukum, kemudian menempatkan hukum dalam posisi yang relatif.¹³⁸ Dalam hal ini, hukum harus diletakkan dalam keseluruhan persoalan kemanusiaan. Bekerja berdasarkan pola pikir yang determinan hukum memang perlu, namun itu bukanlah suatu yang mutlak dilakukan manakala para ahli hukum berhadapan dengan suatu masalah yang jika

¹³⁷*Ibid.*

¹³⁸Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Semarang, 2006, halaman 9.

menggunakan logika hukum modern akan menciderai posisi kemanusiaan dan kebenaran. Bekerja berdasarkan pola pikir hukum yang progresif (paradigma hukum progresif), tentu saja berbeda dengan paradigma hukum positivistic-praktis yang selama ini diajarkan di perguruan tinggi.

Polemik pemberantasan tindak pidana korupsi yang belum sejalan dengan harapan lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 membuat banyak sekali usulan ramuan yang efektif dan efisien bisa dijalani guna mewujudkan hukum progresif. Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebenarnya mengenai kerugian keuangan negara dan pengembaliannya bisa diterapkan dengan pidana tambahan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 Ayat (1) namun banyak hal yang menjadi kesulitan juga dalam persoalan ini seperti terpidana lebih memilih menjalankan subsidi air kurungannya, jaksa sebagai eksekutor negara sulit membuktikan harta-harta terpidana yang telah disimpan rapi dan terencana. Sehingga pidana tambahan berupa uang pengganti yang diterapkan kerap kali tidak bisa dipenuhi oleh terpidana. Uraian-uraian diatas semakin menegaskan harus adanya pola lain sebagai kombinasi yang berarti bukan meniadakan sistem yang ada seperti saat ini tetapi lebih melihat setiap perkara-perkara yang ada dipandang dari aspek tujuan hukum.

Di era digitalisasi saat ini penegakan hukum sangat terganggu sekali dengan opini media yang sudah bertebaran di awal sebuah perkara, sehingga ketakutan aparat penegak hukum melakukan tindakan yang semstinya dilakukan karena serangan media digital dan sosial membuat pendapat yang efektif dan efisien dalam sebuah sistem pemberantasan korupsi di Indonesia sulit dilaksanakan.

Pemberantasan tindak pidana korupsi saat ini harus fokus pada kembalinya kerugian keuangan negara. Memberikan hukuman badan pada pelaku tindak pidana korupsi bukan lagi tujuan utama. Ketimpangan ekonomi dan pembangunan akibat tindak pidana korupsi tidak akan terselesaikan dengan di hukum badan pelakunya, namun semua itu akan kembali secara normal jika keuangan negara yang hilang akibat tindak pidana korupsi bisa kembali dan digunakan sepenuhnya untuk kepentingan masyarakat.

Penyelesaian perkara tindak pidana korupsi dengan sistem non litigasi memang tidak populer dan menuai banyak pertentangan, namun perlu kita ingat hukum adalah sebuah aturan yang memiliki tujuan pada keadilan, kemanfaatan dan juga kepastian, artinya selagi hukum digunakan untuk instrumen tersebut maka seluruh opini yang beredar ditengah masyarakat dapat dikesampingkan. Hukum mengatur dan mengadili fakta bukan mengadili dan mengatur opini masyarakat. Usulan penyelesaian perkara tindak pidana korupsi ini juga pernah dipaparkan Johanis Tanak di depan DPR RI mengutarakan bahwa *restorative justice* bisa dijadikan usulan salah satu cara penyelesaian perkara-perkara tindak pidana Korupsi.¹³⁹

Hingga saat ini masih terdapat kecenderungan bahwa segala permasalahan hanya dapat diselesaikan dengan undang-undang. Padahal, hukum baru akan bermakna apabila dijalankan dan ditegakkan dalam praktik secara nyata. Jika penerapan suatu peraturan perundang-undangan (penindakan) tidak dilakukan secara integral dan tidak diikuti dengan upaya sistematis lainnya, terutama

¹³⁹Dipaparkan saat tes kelayakan Johanis Tanak sebagai calon pimpinan KPK

penindakan, maka tindakan yang merupakan bagian integral dari pembangunan hukum akan menjadi berkurang maknanya di dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.

Hukum yang prosedural akan hanya mengakomodir satu tujuan hukum yaitu kepastian hukum, namun dalam menjalankan instrumen hukum jika hanya menekankan pada kepastian tentu tidaklah ideal maka perlunya hal-hal diluar prosedural yang melihat sisi lain dan keadaan, karena diketahui hukum harus bersifat dinamis dan mengikuti perkembangan zaman. Kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi bukan lagi sesuatu yang biasa, perpindahan sistem sentralisasi menjadi desentralisasi yang diharap dapat membantu pertumbuhan daerah juga menjadi masalah besar, karena tadinya korupsi yang banyak terjadi ditingkat pemerintah pusat dan akibat perpindahan kekuasaan ke daerah-daerah korupsi menyebar bahkan sampai ke tingkat desa. *Indonesian Corruption Watch* menemukan bahwa kasus penindakan korupsi oleh Aparat Penegak Hukum (APH) paling banyak terjadi di sektor anggaran dana desa, yakni sebanyak 154 kasus pada 2021 dengan potensi kerugian keuangan negara sebesar Rp. 233 Miliar.¹⁴⁰ Melihat angka korupsi tingkat desa ini sudah sangat menguatirkan sekali, pada level hirarki pemerintah terendah yaitu desa kasus korupsi begitu marak. Apa yang diutarakan oleh praktisi hukum mengenai harus adanya suatu formula penyelesaian perkara-perkara korupsi yang memang mengedepankan keadilan dan kemanfaatan tanpa mengejar kepastian hukum atau prosedural

¹⁴⁰<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/04/19/icw-kasus-Korupsi-terbanyak-terjadi-di-sektor-anggaran-dana-desa-pada-2021> diakses pada 20 Desember 2022.

hukum saja. Hal ini agar sepenuhnya cita-cita pemberantasan tindak pidana korupsi bisa kembali kepada tujuan awalnya, mencegah dan mampu mengembalikan kerugian keuangan negara.

Oleh karena itu, perlu dicermati pendapat Barda Nawawi Arief yang mengatakan bahwa strategi dalam pemberantasan korupsi, bukan pada pemberantasan korupsi itu sendiri melainkan pemberantasan “kausa dan kondisi yang menimbulkan terjadinya korupsi”. Pemberantasan korupsi lewat penegakan hukum pidana hanya merupakan pemberantasan *simptomatik*, sedangkan pemberantasan kausa dan kondisi yang menimbulkan terjadinya korupsi merupakan pemberantasan kausatif.¹⁴¹

Mengacu kepada hasil Kongres PBB mengenai Pencegahan Kejahatan dan Peradilan Pidana (United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice) sejak Kongres ke-5 Tahun 1975 di Jenewa s/d Kongres ke-11 di Bangkok 18-25 April 2005, merekomendasikan bahwa penanggulangan korupsi harus ditempuh dengan pendekatan secara integral (komprehensif), baik preventif, represif dan edukatif.¹⁴²

Solusi alternatif mekanisme penyelesaian perkara tindak pidana korupsi melalui jalur non litigasi sangat perlu, hal ini karena seperti yang pernah di jelaskan sebelumnya bukan sedikit biaya yang dikeluarkan untuk penindakan perkara-perkara korupsi baik di KPK, Kejaksaan, dan juga Kepolisian, sehingga

¹⁴¹Barda Nawawi, Strategi Kebijakan Nasional dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia dan Analisis terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, 1998.

¹⁴²Deklarasi Bangkok, “We recognize that comprehensive and effective crime prevention strategies can significantly reduce crime and victimization. We urge that such strategies address the root causes and risk factors of crime and victimization and that they be further developed” (Bangkok), halaman 10.

kalau tujuan akhirnya pemberantasan tindak pidana korupsi ini hanya pada hukuman badan sangatlah tidak efektif dan juga tidak efisien baik dari segi anggaran, segi waktu, dan segi kembalinya hak-hak negara yang hilang. Penyelesaian perkara-perkara tindak pidana lainnya di Indonesia sudah memasuki babak baru juga, penyelesaian perkara-perkara pidana umum, dan anak yang melalui *restorative justice* sudah juga di mulai. Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif atau yang sering disebut dengan *restorative justice* menjadi sejarah baru dalam penyelesaian perkara pidana umum di Indonesia. Mengembalikan hak-hak korban dan menghentikan tuntutan sebagai bentuk keadilan yang dapat di terima seluruh pihak berpekara.

Restorative Justice sendiri merupakan suatu proses dimana korban dan pelaku kejahatan saling bertemu dan berkomunikasi dengan bantuan pihak ketiga baik secara langsung atau secara tidak langsung dengan menggunakan pihak ketiga sebagai penghubung, memudahkan korban untuk mengekspresikan apa yang menjadi kebutuhan dan perasaannya dan juga memungkinkan pelaku menerima dan bertanggung jawab atas perbuatannya.¹⁴³ *International Penal Reform Conference* yang diselenggarakan di Royal Holloway College, University of London, pada 13-17 April 1999 mengemukakan salah satu dari agenda baru pembaharuan hukum pidana ialah perlunya memperkaya sistem peradilan formal

¹⁴³Martin Wright sebagaimana dikutip oleh Marc Groenhuijsen halaman. 1., "Victim-Offender-Mediation: Lagal And Procedural Safeguards Experiments And Legislation In Some European Jurisdictions," in *Victim-Offender-Mediation: Lagal And Procedural Safeguards Experiments And Legislation In Some European Jurisdictions* (Leuven, 1999), halaman 1.

dengan sistem mekanisme informal dalam penyelesaian sengketa yang sesuai dengan standar Hak Asasi Manusia.¹⁴⁴

Sebagian besar sistem hukum kita yang mengadopsi sistem hukum peninggalan kolonial Belanda. Di Belanda saat ini beberapa perkara pidana sudah dapat diselesaikan dengan metode *Restorative Justice* yang mana pada sistem ini yang sangat di perhatikan adalah hak-hak korban. Model *Restorative Justice* dari kurun waktu 2011 hingga Januari 2017 telah berhasil menutup 24 penjara karena minimnya angka kriminalitas. Tahun 2012 beban kerja jaksa adalah 224.200 kasus, 52% persen diantaranya berhasil diselesaikan dengan mekanisme *restorative justice* dan sisanya diputus oleh hakim.¹⁴⁵ Masuknya mekanisme *restorative justice* di Indonesia dalam perbuatan pidana tertentu, bisa juga menjadi dasar penyelesaian perkara pidana lainnya dengan cara non litigasi sepanjang hak-hak korban dikembalikan seperti semula. *Restorative Justice* yang sejalan dengan hukum progresif dianggap dapat menjadi bagian dari pengembangan sistem hukum pidana di Indonesia yang menitik beratkan mengembalikan hak-hak korban seperti semula, sehingga keberadaan masyarakat dan korban dapat dilibatkan.

Pembaharuan hukum pidana Indonesia dengan di sahkannya RUUKUHP yang baru menjadi KUHP menjadi awal pembaharuan sistem hukum pidana di

¹⁴⁴Barda Nawawi Arief, 'Mediasi Pidana (Penal Mediation) dalam Penyelesaian Sengketa/Masalah Perbankan Beraspek Pidana di Luar Pengadilan,' in *Kapita Selekta Hukum: Menyambut Dies Natalis Ke-50 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro*, Semarang (Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2007), halaman 17.

¹⁴⁵Aditya Diar, *Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi delik sua melalui restorative Justice (studi perbandingan antara Negara Indonesia dan Belanda)*, *Desertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jambi, 2019, halaman 25.

Indonesia. Bentuk pembaharuan tersebut yakni dengan pengadopsian sistem baru yang akan diterapkan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia yang diyakini dapat mewujudkan proses peradilan pidana yang lebih efektif dan efisien. Adapun sistem baru tersebut adalah dengan menerapkan *plea bargaining system*, karena dengan adanya pengakuan dari terdakwa dapat mempersingkat proses peradilan yang dijalankan. *Plea Bargaining System* telah diterapkan di beberapa negara dan terbukti mampu mengatasi banyaknya perkara yang masuk, serta mampu mencegah keluarnya biaya yang tinggi dan waktu yang panjang dalam proses penyelesaian perkara pidana.

Konsep *plea bargaining* pada umumnya dianut oleh negara Anglo Saxon atau negara yang menganut sistem hukum Common Law dan diadopsi dari lembaga *plea bargaining* yang dikembangkan dalam *criminal justice system* negara-negara yang termasuk keluarga hukum Anglo Saxon, khususnya di Amerika Serikat, 95% perkara pidana di Amerika Serikat mampu diselesaikan melalui mekanisme *plea bargaining*. Sehingga peradilan pidana di Amerika Serikat mampu mewujudkan peradilan pidana yang efektif dan efisien.¹⁴⁶

Plea Bargaining telah memiliki akar sejarah sejak abad ke 18 di Inggris dan abad ke-19 di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat, *plea bargaining* secara rutin dilakukan oleh jaksa dan terdakwa sejak akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 meskipun pada saat itu belum ada peraturan yang mengaturnya secara rinci. Praktik tersebut dilakukan karena meningkatnya jumlah kasus yang ditangani

¹⁴⁶Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2010, halaman 119.

penegak hukum, serta proses persidangan yang lama terlebih jika terdakwa mengajukan upaya hukum. *Plea Bargaining* baru mendapat pengakuan pada tahun 1970 ketika pengadilan memutuskan kasus Brady v.s United States.¹⁴⁷

Pihak-pihak yang terlibat dalam penerapan *plea bargaining* dalam proses peradilan di Indonesia, antara lain:

1. Penuntut Umum

Peran Jaksa Penuntut Umum dalam pelaksanaan mekanisme *plea bargaining* sangat penting karena sebagai aktor yang memiliki legal standing dalam pelaksanaan sistem ini hanya penuntut umum dan terdakwa atau penasehat hukumnya. Penerapan *plea bargaining* di Indonesia akan ada pada tahap sebelum proses pemeriksaan persidangan. Sebelum memasuki tahapan *plea guilty*, perlu diperhatikan tiga hal, yaitu mengenai inkompetensi, kapasitas mental si terdakwa dalam melakukan *plea guilty*, dan apakah si terdakwa pada saat melakukan pengakuan berada dalam kondisi mental yang terganggu atau tidak. Yang dimaksud dengan inkompetensi adalah apakah si terdakwa telah cukup dewasa dan rasional untuk mengerti suatu proses persidangan. Yang dimaksud dengan kapasitas mental adalah apakah si terdakwa memiliki kapasitas pengetahuan atau pendidikan yang wajar, sedangkan kondisi mental yang terganggu mengacu kepada apakah pada saat melakukan *plea guilty* si terdakwa dalam kondisi sadar dan waras atau tidak. Penuntut umum juga akan melakukan pemberitahuan kepada terdakwa terkait dengan pengenyampingan hak-haknya berupa:

¹⁴⁷ Jenia I. Turner. 2009, *Plea Bargaining Across Borders*, New York: Aspen, halaman 10.

- a. Pengenyampingan hak untuk mengajukan banding;
- b. Pengenyampingan hak atas *non self incrimination*, dengan melakukan pengakuan bersalah atas tindak pidana yang ia akui ia lakukan, namun ia tidak dapat dipaksa untuk memberikan informasi lain yang mungkin melibatkan ia sebagai seorang terdakwa.

2. Penasehat Hukum

Penasehat hukum memiliki kewajiban untuk menjelaskan kepada klien mengenai tahapan *plea bargaining*, konsekuensi maksimal dari pengakuan tersebut, dan kewajiban untuk mendiskusikan semua penawaran dari penuntut umum. Penasehat hukum harus memperkirakan apakah melakukan *plea guilty* pada mekanisme *plea agreement* lebih menguntungkan terdakwa dibanding dengan diadili di muka persidangan. Penasehat hukum juga akan mempertimbangkan mengenai negosiasi yang ditawarkan oleh penuntut umum kepada terdakwa dengan membandingkan negosiasi yang pernah ditawarkan oleh penuntut umum atas kasus yang sama.

3. Hakim

Hakim memiliki peranan paling penting dalam tahapan sesudah *plea bargaining* yaitu untuk menguji apakah terdakwa melakukan pengakuan dengan sukarela atau tidak. Hakim juga dapat memberi penawaran kepada terdakwa apakah ia akan membatalkan perjanjian-perjanjian yang telah ia buat dalam tahapan *plea bargaining* atau tidak. Hakim juga harus memperingatkan terdakwa mengenai implikasi dari dilakukannya sebuah *plea guilty*.

Plea Bargaining yang menjadikan pengakuan terdakwa sebagai dasar negosiasi dengan terdakwa juga menjadi suatu alternatif dalam menyelesaikan perkara tindak pidana korupsi. Dalam *plea bargaining* pengakuan bersalahnya terdakwa akan menjadi dasar negosiasi antara jaksa penuntut dengan pihak terdakwa. Dikaitkan dengan kasus korupsi misalnya, bisa saja pelaku kejahatan tindak pidana korupsi dalam penyidikan mengakui perbuatannya dan kemudian bersedia mengembalikan kerugian keuangan negara selanjutnya jaksa penuntut bisa bertindak langsung menjatuhkan hukuman yang lebih ringan dari apa yang ada dalam pasal-pasal yang telah dilanggar terdakwa. F.Cole menjelaskan teori *exchange relationship* tersebut dalam peradilan pidana ada pada mekanisme *plea bargain*. Hal ini yang mana pengacara dari terdakwa dan jaksa mencapai suatu kesepakatan terdakwa untuk mengaku bersalah dan jaksa bisa menjatuhkan hukuman yang lebih ringan dengan putusan yang cepat dan sederhana.¹⁴⁸

Sistem lainnya di Negara Amerika yang menyelesaikan perkara pidana korupsi dengan sistem non litigasi adalah *Deffered Prosecution Agreement (DPA)*. DPA kerap dipakai dalam penyelesaian perkara-perkara korupsi yang melibatkan korporasi. DPA dilakukan berdasarkan diskresi jaksa dan dilakukan sebelum persidangan. Hal yang menjadi pertimbangan jaksa adalah dampak terhadap pihak ketiga yang tidak bersalah bila tuntutan pidana dilakukan, adanya restitusi bagi korban dan adanya program *compliance*.¹⁴⁹ DPA bersifat sukarela, pengakuan korporasi bisa dijadikan sebagai alat bukti oleh jaksa pada sidang (jika DPA

¹⁴⁸George F.Cole, *The American System Criminal Justice*, halaman 107.

¹⁴⁹ Public Consultation Paper, Australian Government/Attorney-General Department, Maret 2016, *Improving Enforcement Options for Serious Corporate Crime: Consideration of a Deffered Prosecution Agreements Scheme in Australia*, halaman 11.

gagal). DPA dilakukan di bawah pengawasan yudisial yang terbatas. DPA diajukan ke pengadilan dan hakim diminta untuk menerima DPA, bukan mengadili judicial hearing kasus per kasus. Begitu DPA disetujui pengadilan, tidak ada kewajiban mempublikasikan perjanjian tetapi biasanya juga bisa diakses publik.

Beberapa cara yang telah peneliti jabarkan diatas bisa dijadikan dasar dalam menyelesaikan perkara-perkara tindak pidana korupsi dengan mekanisme non litigasi dengan sasaran adalah tercapainya pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. Penerapan sistem hukum yang ada harus sejalan dengan perspektif hukum baik secara filosofis, sosiologis dan yuridis.

Kita ketahui bahwa saat ini untuk memperlakukan suatu mekanisme penyelesaian perkara tindak pidana korupsi dengan mekanisme non litigasi memiliki tantangan berat karena opini masyarakat dan media bisa saja buruk atas negosiasi pengembalian kerugian keuangan negara dengan pelaku tindak pidana korupsi. Namun hukum bukan ditegakan pada unsur opini tetapi hukum ditegakan pada kaedah-keadah yang dianggap harus dipenuhi. Belum lagi secara Hukum Acara Pidana di Indonesia metode *restorative justice*, *plea bargain* dan DPA belum diatur, namun ketiadaan hal tersebut dalam aturan bukan berarti tidak bisa diterapkan dengan kebijakan lembaga-lembaga penegak hukum negara seperti Kejaksaan, Kepolisian, KPK dan Pengadilan.

Suatu kaedah hukum apabila hanya mengedepankan kaedah yuridis saja tanpa memandang kaedah hukum lainnya, maka kaedah hukum tersebut dapat disebut kaedah yang mati (*dodel regel*), apabila kaedah hukum hanya mengedepankan kaedah sosiologis saja maka kaedah hukum itu akan memiliki

sifat memaksa (*dewangmaatregel*) dan apabila kaedah hukum tersebut memiliki kaedah filosofis maka kaedah hukum tersebut dapat dibilang sebagai kaedah hukum yang di cita-citakan. Penjelasan tersebut menjelaskan apabila kaedah hukum dianggap sebagai patokan hidup yang damai maka semua kaedah itu harus ada.¹⁵⁰ Maka oleh karena itu penegakan hukum dalam tindak pidana korupsi harus mampu melibatkan ketiga kaedah tersebut agar kebahagiaan bisa hadir ditengah masyarakat. Kerugian keuangan negara tentu akan berdampak pada pembangunan dan nilai-nilai sosial masyarakat, sehingga pengembalian kerugian keuangan negara sangat sejalan dengan kaedah sosiologis, sedangkan secara filosofis Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 lahir karena adanya upaya mencegah kerugian keuangan negara, sehingga mekanisme penyelesaian perkara korupsi diluar pengadilan dengan menitikberatkan kembalinya kerugian keuangan negara yang timbul akibat tindak pidana korupsi sudah sejalan dengan kaedah filosofis.

Dalam penerapan sistem pembaharuan hukum di Indonesia harus jugadilihat unsur adat istiadat sebagai sumber hukum yang luhur. Adat istiadat kita biasa menyelesaikan semua perkara secara hukum adat yang mengedepankan nilai-nilai kekeluargaan dalam musyawarah. Budaya timur yang kental dengan saling memaafkan harus jadi dasar dalam penyelesaian permasalahan yang ada. Urgensi pentingnya sistem hukum non litigasi dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi disebabkan saat ini sistem hukum indonesia yang mengedepankan hukum badan belum mampu mengembalikan cita-cita awal reformasi yaitu

¹⁵⁰Abdur Kadir, Fungsi Jaksa Dalam Politik Hukum Pencegahan dan Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi Melalui Pendekatan *Restorative Justice*, *Desertasi*, Program Doktor Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi, Jambi, 2021, halaman 69.

mengembalikan seluruh aset negara hal tersebut juga tertuang dalam poin konsideran lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menjadi semangat awal perjuangan reformasi. Diharapkan dengan adanya penyelesaian perkara pidana dengan mekanisme non litigasi mampu memulihkan segala kerugian keuangan negara yang timbul akibat tindak pidana korupsi.

B. *Deferred Prosecution Agreement (DPA)* Sebagai Sistem Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Korupsi Yang Merugikan Keuangan Negara Ditinjau dari Sistem Hukum Indonesia

Kejahatan tindak pidana korupsi di Indonesia dibagi kedalam beberapa jenis, salah satu diantaranya adalah tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara. Dalam perkara tindak pidana korupsi pada umumnya dan juga tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara di Indonesia hanya ada satu cara dalam KUHAP dan Hukum Acara Tindak Pidana Korupsi yaitu mekanisme litigasi. Diketahui dalam sistem hukum dikenal sistem non litigasi dan litigasi, hukum yang progresif yang mengedepankan efektifitas dan efisiensi anggaran tidak mesti menyelesaikan perkara pidana dengan mekanisme litigasi, mekanisme non litigasi dapat dijadikan suatu cara untuk mengejar efektifitas penanganan suatu perkara. Dalam pembahasan sebelumnya telah diketahui bahwa mekanisme hukum acara pidana yang dijalani saat ini dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi jika dikaitkan dengan total pengembalian kerugian keuangan negara masih bisa dikatakan tidak efektif. Tindak pidana korupsi terutama jenis tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara harus mendapatkan sesuatu pemberlakuan yang lebih dalam beracara, hal ini

disebabkan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara adalah kelompok terbesar dalam kejahatan tindak pidana korupsi.

Hukum acara pidana Indonesia saat ini telah banyak mengalami perubahan dengan suatu sistem yang lebih menekankan penyelesaian non litigasi yang mengedepankan nilai-nilai kekeluargaan dalam penyelesaian permasalahan. Pembaharuan sistem peradilan pidana di Indonesia mulai terlihat sejak di berlakukannya *restorative justice* sebagai suatu mekanisme penyelesaian perkara tindak pidana anak, yang kemudian terus ke tindak pidana umum dan juga tindak pidana narkoba. Pembaharuan sistem peradilan pidana ini disebabkan KUHAP yang menjadi sumber hukum acara pidana di Indonesia harus diimbangi dengan beberapa kebijakan untuk menyesuaikan sistem peradilan pidana di Indonesia dengan perkembangan zaman. Peradilan cepat didalam KUHAP cukup banyak yang diwujudkan dengan kata “segera”. Asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan yang dianut dalam KUHAP sebenarnya merupakan penjabaran Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman. Peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan sebenarnya harus diterapkan dalam peradilan terutama untuk menghindari penahanan yang lama sebelum adanya putusan hakim karena menyangkut hak-hak asasi manusia.

Pelanggaran terhadap norma hukum pidana, pada umumnya segera diambil tindakan oleh pengadilan tanpa ada pengaduan dari pihak yang dirugikan. Setelah terjadi pelanggaran terhadap norma-norma hukum pidana (delik = tindak pidana), maka alat-alat perlengkapan negara seperti polisi, jaksa, dan hakim segera

bertindak.¹⁵¹ Fungsi hukum sebagai perlindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan.¹⁵² Penjelasan Soedikno mengenai kepentingan manusia perlu ditarik dalam suatu kesimpulan bahwa hukum acara pidana harus mengedepankan suatu sistem yang mengakomodir kepentingan masyarakat banyak. Sistem peradilan pidana yang cepat dan sederhana tentu sebagai perwujudan dari sebuah sistem peradilan yang mengedepankan kepentingan umum. Cara-cara non litigasi adalah bagian dari cepat dan sederhananya suatu tindak pidana diselesaikan. Dalam tindak pidana korupsi di Indonesia yang merugikan keuangan negara perlu suatu sistem beracara dalam sistem peradilan pidana yang cepat, sederhana dan efektif. Hal itu disebabkan apabila sistem tersebut mampu dijalani maka tujuan dari pemberantasan tindak pidana korupsi akan berjalan dengan semestinya. Sistem peradilan pidana tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara harus berjalan efektif dan efisien dari segi anggaran beracara dan juga dampaknya bagi pemulihan keuangan negara.

Tingginya angka kerugian keuangan negara yang diakibatkan oleh korupsi pada tahun 2022 dimana melibatkan 252 kasus korupsi dengan 612 tersangka dengan potensi korupsi mencapai Rp 33,665 triliun, membutuhkan sebuah cara penanganan yang mengutamakan pengembalian kerugian keuangan negara akibat korupsi. Permasalahan kerugian akibat korupsi masih terus mengintai Indonesia hingga kini. Sehingga diperlukan paradigma baru (*ius constituendum*) sebagai

¹⁵¹ Ansori Sabuan, *Hukum Acara Pidana*, Angkasa, Bandung, 1990, halaman 9.

¹⁵² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta: 1991, halaman 134.

upaya untuk dapat memaksimalkan pengembalian kerugian keuangan negara akibat dari tindak pidana korupsi di Indonesia. Upaya untuk memenuhi kerugian akibat dari tindak pidana korupsi di Indonesia dapat dilakukan melalui konsep *Deferred Prosecution Agreement (DPA)*.¹⁵³

Konsep *Deferred Prosecution Agreement (DPA)* ini merupakan sebuah kewenangan yang diberikan kepada jaksa untuk melakukan penuntutan, namun jaksa dapat sepakat untuk tidak melakukan penuntutan dengan berbagai syarat dan kriteria tertentu.¹⁵⁴ Konsep perjanjian penangguhan penuntutan dalam perkara pidana ini telah lazim digunakan pada sejumlah negara penganut sistem hukum *common law*. Tujuannya tidak lain adalah menggali potensi pendapatan negara dari kasus kejahatan korporasi tertentu.

Deferred Prosecution Agreement (DPA) memberikan ruang gerak kepada jaksa sebagai alat negara untuk dapat mengungkap dan menghadirkan berbagai bukti yang membuat terdakwa tidak mampu mengelak atas perbuatannya dan mengakui perbuatannya. Pengakuan terdakwa menyebabkan tidak perlunya lagi suatu sistem peradilan pidana dalam membuktikan perbuatannya, karena sudah adanya pengakuan terdakwa tersebut. Dengan adanya pengakuan terdakwa maka selanjutnya jaksa bisa bernegosiasi dengan pihak terdakwa atas kepentingan negara yaitu dalam sebuah perjanjian yang isinya bisa berupa peniadaan tuntutan atau penangguhan penuntutan. *Deferred Prosecution Agreement (DPA)* ini jika

¹⁵³Putu Eva Ditayani Antari, Menyoal *Deferred Prosecution Agreement* sebagai Gagasan Baru Pemidanaan dalam Tindak Pidana Korupsi, Volume 12 Nomor 1 Januari-Juni 2023.

¹⁵⁴I. M. Santiawan and G. M. Swardhana, "Konsep *Deferred Prosecution Agreement (DPA)* Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia," *J. Kertha Semaya*, vol. 9, no. 6, 2021, halaman 1044.

dikaitkan dengan kerugian keuangan negara saat ini yang makin menguatirkan, karena koruptor nyatanya di Indonesia bisa hidup dalam lembaga pemasyarakatan yang baik dan keluar dari tahanan masih berkehidupan yang layak membuat efek jera sangat kurang. Namun *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) ini apabila diberlakukan di Indonesia dalam kejahatan korupsi maka akan bisa menjadi ruang gerak yang baik bagi jaksa untuk dapat memulihkan segala kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. Misalnya saja dalam suatu kejahatan tindak pidana korupsi apabila negosiasi terjadi antara jaksa dengan terdakwa yang mana terdakwa diminta dapat mengembalikan segala kerugian keuangan negara yang timbul atas perbuatannya dan akan ada peniadaan penuntutan atau penangguhan penuntutan, apabila opsi ini dapat diterima terdakwa maka total kerugian keuangan negara akan kembali dalam suatu proses yang efektif tanpa membebani biaya yang besar dalam beracara.

Implementasi dari *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) tersebut sangatlah mendukung adanya asas cepat, sederhana, dan biaya peradilan yang murah, sehingga menjalankan asas dari hukum acara pidana. Pengimplementasian *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) ini akan mendorong pelaku untuk berfikir kembali untuk melakukan tindak pidana korupsi karena harus mengembalikan kerugian keuangan negara akibat korupsi dimana jaksa juga dapat meminta ganti kerugian berupa keuntungan yang diperoleh dari korupsi tersebut. Oleh karena itu, pengimplementasian ini sangat membutuhkan sebuah kepastian hukum agar jaksa bisa bertindak menjalankan konsep *Deferred Prosecution Agreement* (DPA).

Kepastian hukum ini dapat dilakukan dengan merevisi Undang-Undang Tipikor dengan menambahkan konsep *Deferred Prosecution Agreement* (DPA).

Menjadi tantangan besar dalam sistem peradilan pidana Indonesia untuk dapat menerapkan DPA sebagai suatu alternatif beracara dalam upaya pembuktian dan pemulihan keuangan negara. Di Inggris Konsep DPA yang berkembang pesat menjadi sebuah alternatif berupa *ius constituendum* pemidanaan korporasi di Indonesia. Hal tersebut didasari karena beberapa alasan.

1. Indonesia telah meratifikasi konvensi korupsi internasional yaitu UNCAC dimana dalam pasal 26 menyebutkan tentang pertanggungjawaban badan hukum (korporasi) dapat ditempuh melalui sanksi diluar pidana yang efektif dan proporsional.
2. Adanya asas *dominus litis* yang diberikan kepada Kejaksaan yang berarti bahwa jaksa sebagai pengendali perkara. Hal tersebut didukung dengan asas oportunitas yang termuat pada Pasal 35 ayat (1) huruf c Undang-Undang Kejaksaan RI bahwa Jaksa Agung dapat mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Hal ini didasari karena dampak kerugian akibat korupsi sudah seharusnya dijadikan fokus pemerintah untuk mengembalikan kerugian keuangan negara agar nantinya tercapai kepentingan bersama.
3. KUHP Indonesia mengenal *afdoening buiten process* (penyelesaian perkara diluar pengadilan) sebagai dasar gugurnya tuntutan walaupun hanya bagi pelanggaran.
4. Konsep DPA merupakan implementasi dari asas hukum acara pidana, yaitu asas cepat dan sederhana. Sehingga hal tersebut tidak melanggar asas hukum

acara pidana dimana akan mengimplementasikan asas tersebut dalam pemidanaan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Alasan-alasan diatas merupakan hal yang mendasari penerapan konsep DPA di Indonesia. Pembangunan sistem hukum Indonesia haruslah mengarah kepada cita negara (*staatsidee*) Indonesia yang sejauh mungkin harus dibangun secara khas dalam arti tidak meniru paham individualisme liberalisme yang justru telah melahirkan kolonialisme dan imperialisme yang harus ditentang, ataupun paham kolektivisme ekstrim seperti yang diperlihatkan dalam praktek di lingkungan negara-negara sosialis-komunis. Dengan kata lain, semangat yang melandasi pemikiran para pendiri Republik Indonesia adalah semangat sintesis, semangat untuk melakukan kombinasi atau semangat untuk menciptakan suatu paham baru.¹⁵⁵ Patut juga untuk dipahami, bahwa sistem hukum itu merupakan sistem abstrak (konseptual) karena terdiri dari unsur-unsur yang tidak konkret, yang tidak menunjukkan kesatuan yang dapat dilihat. Unsur- unsur dalam sistem hukum mempunyai hubungan yang khusus dengan unsur-unsur lingkungannya. Selain itu juga dikatakan, bahwa sistem hukum merupakan sistem yang terbuka, karena peraturan-peraturan hukum dengan istilah-istilahnya yang bersifat umum, terbuka untuk penafsiran yang berbeda dan untuk penafsiran yang luas.¹⁵⁶

Arti dan fungsi hukum dalam masyarakat dapat dikembalikan pada pemahaman akan tujuan hukum itu sendiri. Tujuan utama hukum adalah ketertiban (*order*). Ketertiban merupakan syarat utama menuju masyarakat yang

¹⁵⁵Jimly Asshiddiqie dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, halaman 3.

¹⁵⁶Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006, halaman 90.

teratur. Dan untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat diperlukan adanya kepastian hukum dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat. Selain itu, tujuan lain daripada hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan zamannya.¹⁵⁷ Sehingga, arti dan fungsi hukum dalam masyarakat adalah sebagai wadah untuk mewujudkan ketertiban, kepastian hukum dan keadilan.

Hukum sebagai kaidah sosial, di mana penataan ketentuan-ketentuan hukum dapat dipaksakan dengan suatu cara yang teratur. Pemaksaan di sini, dilakukan guna menjamin penataan ketentuan-ketentuan hukum itu sendiri tunduk pada aturan-aturan tertentu, baik mengenai bentuk, cara, maupun alat pelaksanaannya. Dalam hal ini, hukum berbeda dengan kaidah-kaidah sosial lainnya. Karena kaidah-kaidah agama, susila, kesopanan, adat kebiasaan, dan kaidah sosial lainnya tidak bisa dipaksakan pelaksanaannya. Namun hukum, di lain pihak sama seperti kaidah-kaidah sosial lainnya, yakni sebagai pedoman moral bagi manusia.

Pembangunan hukum yang dilakukan adalah pembangunan (non fisik) dalam bentuk perubahan cara berpikir dan cara hidup masyarakat, yakni menuju masyarakat yang terbuka, dinamis, dan maju (modern). Adapun pemahaman hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, bahwa hukum harus dapat membantu proses perubahan masyarakat, karena fungsi hukum adalah untuk memelihara dan mempertahankan ketertiban dan keteraturan dalam masyarakat. Hukum berperan dalam mewujudkan perubahan dalam masyarakat yang

¹⁵⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, (Bandung: Alumni, 2011), halaman 3-4.

dilakukan dengan cara yang tertib. Untuk keperluan itu, hukum dapat dihubungkan dengan aspek-aspek kehidupan lainnya seperti aspek sosiologi, antropologi, dan kebudayaan.

Oleh karena itu, perkembangan sistem hukum Indonesia yang salah satunya didorong oleh perkembangan tatanan kehidupan masyarakat, mengarahkan pembangunan sistem hukum Indonesia kepada pembangunan hukum yang mencerminkan kehidupan masyarakat itu sendiri. Sub sistem hukum Indonesia tentunya tidak boleh bertentangan dengan semangat nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Di sisi lainnya, pengaruh dari sistem hukum yang lainnya seperti sistem hukum *anglo saxon*, sistem hukum eropa kontinental, sistem hukum islam maupun sistem hukum adat harus dijadikan sebagai bahan pembanding bagi terciptanya sistem hukum Indonesia yang lebih baik lagi.

Apabila hukum diberi peranan sebagai sarana perubahan dan pembangunan, pemikiran ini membuktikan adanya kesadaran terhadap pengaruh timbal balik antara hukum dan masyarakat dan bahwa (karena salah satu sebab) memang diinginkan agar masyarakat yang bersangkutan berubah secara lebih cepat dan menuju suatu arah yang tertentu. Untuk itu, pembangunan hukum nasional harus mampu mengimbangkan antara kepentingan *das sein* dan *das sollen*, antara teori dan kenyataan. Dalam membangun sistem hukum Indonesia yang baik terlebih dahulu perlu dilakukan penetapan konsensus terhadap struktur dan kultur yang dikehendaki agar dalam menyusun pengembangan sistem hukum dapat mengarah kepada yang telah disepakati dan dicita-citakan tersebut.

Kepentingan untuk mengembalikan kerugian keuangan negara sangat dibutuhkan untuk mendukung program pemerintah dan mencegah kebangkrutan pada sebuah negara karena dampak dari tindak pidana korupsi sangat meluas. Negara sudah seharusnya memiliki sebuah upaya pengembalian kerugian dalam tindak pidana yang merugikan perekonomian negara. Penerapan konsep DPA pada negara *civil law* sistem tentu merupakan paradagima baru, namun konsep DPA ini merupakan konsep yang dapat menjawab persoalan kerugian keuangan negara Indonesia yang diakibatkan oleh tindak pidana korupsi dalam sistem hukum Indonesia.

Dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum, asas tersebut ialah kepastian hukum. Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul “*einführung in die rechtswissenschaften*”. Radbruch menuliskan bahwa didalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni: Keadilan (*Gerechtigkeit*); Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).¹⁵⁸ Sejatinya keberadaan asas ini dimaknai sebagai suatu keadaan dimana telah pastinya hukum karena adanya kekuatan yang konkret bagi hukum yang bersangkutan. Keberadaan asas kepastian hukum merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi yustisiabel (pencari keadilan) terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan

¹⁵⁸Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti: Bandung, 2012, halaman 45.

tertentu.¹⁵⁹ Pernyataan tersebut sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Van Apeldoorn bahwa kepastian hukum memiliki dua segi, yaitu dapat ditentukannya hukum dalam hal yang konkret dan keamanan hukum. Hal ini memiliki arti bahwa pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apa yang menjadi hukum dalam suatu hal tertentu sebelum ia memulai perkara dan perlindungan bagi para pencari keadilan.

Gustav Radbruch memulai dengan pandangan bahwa masyarakat dan ketertiban memiliki hubungan yang sangat erat, bahkan dikatakan sebagai dua sisi mata uang, hal ini menunjukkan bahwa setiap komunitas (masyarakat) di dalamnya membutuhkan adanya ketertiban. Untuk mewujudkan ketertiban ini maka dalam masyarakat selalu terdapat beberapa norma seperti kebiasaan, kesusilaan dan hukum.¹⁶⁰ Perbedaan antara ketiga norma di dalam masyarakat tersebut dimana kebiasaan lebih berorientasi pada perbuatan-perbuatan yang memang lazim dilakukan sehari-hari menjadi norma, dan menurut Radbruch tatanan kebiasaan ini tidak sesuai dengan hukum atau kesusilaan. Kebiasaan lebih menggambarkan posisi kebalikan dari kesusilaan, kalau kebiasaan mutlak berpegangan pada kenyataan tingkah laku orang, maka kesusilaan justru berpegang pada ideal yang masih harus diwujudkan dalam masyarakat. Untuk itu tolok ukur penilaian terhadap tindakan yang diterima atau ditolak didasarkan pada idealisme manusia yakni insan kamil atau manusia sempurna. Norma hukum lebih berorientasi pada dunia ideal (kesusilaan) dan kenyataan (kebiasaan), dengan

¹⁵⁹Sudikno Mertokusumo, Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum, Citra Aditya Bakti: Bandung, 1993, halaman 2.

¹⁶⁰Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1996, halaman 13.

demikian maka untuk memenuhi unsur ideal, hukum harus mengakomodir nilai filosofis dan guna memenuhi tuntutan kenyataan hukum harus memasukkan unsur sosiologis. Dalam perkembangannya masyarakat tidak hanya menginginkan keadilan (idealisme) dan kepentingan-kepentingannya dilayani oleh hukum (sosiologis), akan tetapi masyarakat masih membutuhkan adanya peraturan-peraturan yang menjamin kepastian dalam hubungan mereka satu sama lain.

Guna mewujudkan keadilan, kita tidak bisa mempedomani keadilan “model” negara-negara hukum *rechtsstaat*, (memutus sesuai dengan bunyi undang-undang sudah merupakan kebenaran hukum dan berkeadilan menurut paham positivisme hukum), melainkan sesuai dengan spirit pembentukan Negara Republik Indonesia sebagaimana tergambar dalam pembukaan UUD 1945, maka keadilan “model” negara hukum *the rule of law* lebih pas. Hal ini disebabkan keadilan bukan dari bunyi undang-undang yang hanya merupakan salah satu sumber hukum di Indonesia, melainkan digali dari nilai-nilai keadilan masyarakat.

Pentingnya pemulihan kerugian keuangan negara akibat korupsi dapat dipenuhi melalui penerapan DPA dalam pemidanaan tindak pidana korupsi di

Indonesia. Penerapan konsep tersebut harus memperhatikan beberapa hal, yaitu:¹⁶¹

1. Penerapan DPA harus memperhatikan corak hukum, dan harus mengikuti sistem peradilan pidana di Indonesia agar nantinya tidak terjadinya tumpang tindih antar pengaturan hukumnya;

¹⁶¹F. M. Nelson, *Plea Bargaining dan Deferred Prosecution Agreement Dalam Tindak Pidana Korupsi, Pertama*. Sinar Grafika Offset, Jakarta Timur, 2019, halaman 35.

2. Penerapan DPA digunakan pada kejahatan serius yang merugikan keuangan negara tidak terbatas, dimana membutuhkan pengaturan dalam sebuah undang-undang agar terciptanya kepastian hukum;
3. DPA yang diberlakukan untuk korporasi memberikan kesempatan bagi perusahaan untuk tidak bangkrut dimana menjamin keberlangsungan hidup karyawan dengan pemenuhan pengganti kerugian akibat korupsi. Sedangkan bagi individu diberikan pidana DPA berupa denda (ganti kerugian) yang dimana dimintai pendapat hakim;
4. Penerapan DPA dalam sistem peradilan pidana di Indonesia harus melibatkan kekuasaan yudisial, yakni hakim agar meningkatkan kepercayaan publik.
5. Sebagai upaya meningkatkan kepercayaan publik, penerapan DPA digunakan melalui skema dimana harus berisi kesepakatan yang digunakan untuk kepentingan publik dan bersikap adil, masuk akal dan proporsional.
6. Harus adanya panduan bagi jaksa dalam penerapan DPA agar nantinya negosiasi yang dilakukan akan efektif

Kemudian, dalam pelaksanaan DPA juga perlu memperhatikan syarat sahnya suatu perjanjian, karena mekanisme DPA merupakan suatu perjanjian penangguhan penuntutan. Syarat-syarat sahnya suatu perjanjian tersebut diatur dalam Pasal 1320 KUH-Perdata mengatur bahwa untuk sahnya perjanjian, diperlukan empat syarat:

- 1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- 2) Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;

- 3) Suatu hal tertentu;
- 4) Suatu sebab yang halal.

Dua syarat yang pertama mewakili syarat subyektif, yang berhubungan dengan subyek dalam perjanjian, dan dua syarat yang terakhir berhubungan dengan syarat obyektif yang berkaitan dengan obyek perjanjian yang disepakati oleh para pihak dan akan dilaksanakan sebagai kewajiban atau utang dari para pihak.¹⁶² Objek tersebut akan terwujud dalam kewajiban yang mengakibatkan perjanjian harus dipenuhi atau utang harus dibayar salah satu pihak kepada pihak lainnya.

Kesepakatan (*toestemming*) mereka yang mengikatkan diri, dimana ketiadaan pemenuhan kedua syarat subyektif tersebut membawa akibat perjanjian dapat diancam dengan kebatalan, dengan pengertian bahwa setiap saat dapat dimintakan pembatalannya. Hal tersebut secara tegas diatur dalam rumusan pasal 1446 hingga pasal 1450 KUHPerdata. Kesepakatan merupakan perwujudan dari kehendak para pihak dalam perjanjian mengenai apa yang mereka kehendaki untuk dilaksanakan, bagaimana cara melaksanakannya, kapan harus dilaksanakan, dan siapa yang harus melaksanakannya. Sebelum suatu perjanjian dibuat, biasanya salah satu pihak terlebih dahulu melakukan suatu bentuk penawaran mengenai bentuk perjanjian yang akan dibuat kepada lawan pihaknya. Isi dari penawaran tersebut adalah kehendak salah satu pihak yang disampaikan kepada lawan pihaknya guna disetujui oleh lawan pihak tersebut. Apabila pihak lawan

¹⁶² Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2005, *Perikatan yang lahir dari Undang-Undang*, Jakarta: RajaGrafindo Perkasa, halaman 53.

menerima penawaran itu, maka tercapailah kata sepakat antara para pihak tersebut. Dalam hal pihak lawan tidak menyetujui penawaran tersebut, maka pihak yang mengajukan penawaran tadi dapat mengajukan penawaran lagi yang memuat ketentuan-ketentuan yang dianggap dapat dipenuhi atau yang sesuai dengan kehendaknya yang dapat dilaksanakan dan diterima olehnya.

Kecakapan (*bekwaamheid*), untuk membuat suatu perjanjian disamping kesepakatan para pihak, juga ada syarat subyektif lainnya yaitu kecakapan para pihak dalam perjanjian. Setiap orang yang sudah dewasa dan memiliki pikiran yang sehat adalah cakap menurut hukum. Kedewasaan tersebut menurut pasal 330 KUHPdata yaitu sudah berumur 21 tahun atau telah menikah. Dengan demikian orang-orang yang belum berusia 21 tahun tetapi sudah menikah dan pernikahannya tersebut putus maka orang itu tidak akan kembali ke dalam keadaan belum dewasa. Seseorang yang pernah menikah meskipun usianya belum genap 21 tahun tetap dianggap sebagai orang dewasa. Dengan dewasanya seseorang maka ia dianggap cakap (*bekwaam, capable*) untuk melakukan perbuatan hukum seperti perjanjian, membuat wasiat, menikah dan lain-lain. Cakap disini menurut hukum seseorang memiliki kewenangan untuk melakukan suatu tindakan hukum, baik untuk dan atas namanya sendiri yang berkaitan dengan kecakapannya bertindak dalam hukum, kewenangan bertindak selaku kuasa dari orang lain, yang tunduk pada ketentuan yang diatur dalam Bab XVI KUHPdata dan kewenangan bertindak dalam kapasitasnya sebagai wali dari pihak lain.

Mengenai suatu hal tertentu, untuk menimbulkan kepastian maka setiap perjanjian harus mencantumkan secara jelas dan tegas apa yang menjadi obyek perjanjian. Ketegasan obyek perjanjian tersebut dapat diartikan bahwa obyek perjanjian dapat dihitung dan dapat ditentukan jenisnya. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 1333 KUH-Perdata yang berbunyi:

“Suatu perjanjian harus mempunyai sebagai pokok perjanjian berupa suatu kebendaan yang paling sedikit ditentukan jenisnya. Tidaklah menjadi halangan bahwa jumlah kebendaan tidak tentu, asal saja jumlah itu kemudian dapat ditentukan atau dihitung.”

Berdasarkan rumusan pasal 1333 KUHPerdata tersebut, semua jenis perjanjian pasti melibatkan keberadaan dari suatu kebendaan tertentu. Pada perikatan untuk memberikan sesuatu, maka benda yang diserahkan tersebut harus dapat ditentukan secara pasti. Pada perikatan untuk melakukan sesuatu, dalam pandangan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, hal yang wajib dilakukan oleh satu pihak dalam perikatan tersebut (debitur) pastilah juga berhubungan dengan suatu kebendaan tertentu, baik itu berupa kebendaan berwujud. Dalam hal perjanjian penanggungan utang, hak tagih kreditur merupakan kebendaan yang harus dapat ditentukan terlebih dahulu. Alasannya karena pada perjanjian penanggungan utang, kewajiban pihak penanggung adalah menanggung utang debitur, dimana penanggung akan memenuhi kewajiban debitur dan ia mendapat hak tagih dari kreditur terhadap debitur.

Suatu sebab yang halal, selain harus memenuhi ketiga syarat tersebut diatas, maka untuk sahnya perjanjian para pihak juga harus memuat alasan atau sebab yang halal kenapa perjanjian itu dibuat. Mengenai sebab yang halal ini diatur

dalam Pasal 1335 hingga 1337 KUHPerdara. Pasal 1335 KUHPerdara menyatakan bahwa:

“suatu perjanjian tanpa sebab, atau yang telah dibuat karena suatu sebab yang palsu atau yang terlarang, tidaklah mempunyai kekuatan.”

Pada dasarnya hukum hanya memperhatikan apa yang tertulis dalam suatu perjanjian, mengenai segala sesuatu yang wajib dipenuhi oleh para pihak dalam perjanjian tersebut. Dengan kata lain, hukum tidak memperhatikan apa alasan dari subyek hukum untuk mengikatkan diri dalam suatu perjanjian. Pasal 1336 KUHPerdara menyatakan lebih lanjut bahwa suatu perjanjian yang dibuat para pihak adalah sah jika tidak bertentangan dengan sebab yang dilarang. Selanjutnya Pasal 1337 KUHPerdara menyatakan sebab yang halal maksudnya adalah isi perjanjian tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan.

Penerapan DPA harus memperhatikan hal-hal tersebut, agar nantinya tercipta keadilan terutama bagi masyarakat dimana dapat mengembalikan kerugian keuangan negara. Hal ini tentu juga sejalan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 bahwa dalam kenyataan adanya perbuatan korupsi telah menimbulkan kerugian negara yang sangat besar yang pada gilirannya dapat berdampak pada timbulnya krisis di berbagai bidang. Untuk itu, upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi perlu semakin ditingkatkan dan diintensifkan dengan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kepentingan masyarakat. Konsep keadilan dalam pengertian filsafah dan tata hukum Indonesia adalah bahwa adil bisa diartikan dengan sejahtera atau kesejahteraan sosial. Hal ini bersumber dari pemikiran dasar sebuah konsep teori sistem negara yang

mendasarkan pada falsafah Pancasila, sebagaimana dinyatakan dalam sila kedua dan kelima. Pancasila sebagai pandangan hidup yang jelas akan menjadikannya sebagai pegangan dan pedoman dalam pemecahan masalah-masalah politik, hukum, ekonomi, sosial dan budaya yang timbul dalam gerak masyarakat.

Berkenaan dengan keadilan, John Rawls melalui mahakaryanya "*Justice of fairness*", lebih mengacu pada teori kontrak sosial, di mana prinsip-prinsip keadilan dibawa oleh kesepakatan tentang struktur dasar masyarakat.¹⁶³ Dalam keadilan adalah *fairness* melekat prinsip-prinsip kesepakatan dan keadilan yang menetapkan hak dan kewajiban serta menjadikan pembagian keuntungan sosial sebagai posisi asali. Hipotesis yang mengarah pada konsep keadilan disebut sebagai posisi asali. Rawls mengembangkan teori keadilan sebagai kesetaraan berdasarkan teori kontrak sosial yang sebelumnya dikemukakan oleh Locke, Rousseau, dan Immanuel Kant, yang membawa prinsip-prinsip keadilan ke dalam jalinan masyarakat melalui konsensus atau kesepakatan. Keadilan sebagai *fairness* dalam suatu struktur masyarakat mengacu pada adanya kebebasan dan kesetaraan, di mana hak dan kewajiban harus dipenuhi secara adil. Karya John Rawls telah berdampak signifikan pada berbagai disiplin ilmu, termasuk ekonomi, hukum, masalah sosial, dan bahkan teologi. Merujuk pada teori keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls dapat dilihat bahwasanya pemberantasan tindak pidana korupsi memerlukan kebaruan proses pengembalian keuangan negara sebagai bentuk keadilan.

¹⁶³John Rawls, Teori Keadilan, terjemahan, Uzair Fauzan & Heru Prastyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019, halaman 25.

John Rawls menyatakan bahwa keadilan pada dasarnya merupakan prinsip dari kebijakan rasional yang diaplikasikan untuk konsepsi jumlah dari kesejahteraan seluruh kelompok dalam masyarakat. Prinsip-prinsip ini akan mengatur semua persetujuan lebih lanjut, mereka menentukan jenis kerja sama sosial yang bisa dimasuki dan bentuk-bentuk pemerintah yang bisa didirikan. Bagi Rawls, rasionalitas ada 2 (dua) bentuk yaitu *instrumental rationality* dimana akal budi yang menjadi instrumen untuk memenuhi kepentingan-kepentingan pribadi, dan kedua adalah *reasonable* yaitu bukan fungsi dari akal budi praktis dari orang perorangan. Hal kedua ini melekat pada prosedur yang mengawasi orang-orang yang menggunakan akal budi untuk kepentingan pribadinya untuk mencapai suatu konsep keadilan masyarakat. Rawls mengemukakan teori bagaimana mencapai konsep keadilan masyarakat, yaitu harus ada *well ordered society (roles by public conception of justice)* dan *person moral* yang keduanya dijumpai oleh *original position* atau posisi asali. Dalam posisi asali, Rawls percaya bahwa semua pihak akan bersikap rasional, dan sebagai orang yang rasional semua pihak akan lebih memilih prinsip keadilan yang ditawarkannya daripada prinsip manfaat (*utilitarianisme*) atau prinsip keadilan distributif.

Tindak pidana korupsi yang menjadi penyebab kemiskinan di suatu negara dapat diselesaikan melalui konsep DPA. Implementasi konsep DPA dalam pemidanaan pelaku tindak pidana korupsi diawali dengan tahap negosiasi antara jaksa dengan terdakwa (penasihat hukum). Setelah memperoleh kesepakatan melalui negosiasi, jaksa yang ditunjuk dalam perkara tersebut akan meminta

pendapat hakim dari negosiasi tersebut melalui Pengadilan Negeri setempat. Selanjutnya setelah dipelajari dan disetujui oleh Hakim Pengadilan Negeri, maka terdakwa akan melaksanakan isi DPA berupa ganti kerugian akibat korupsi.

Namun, apabila Hakim tersebut memiliki pendapat lain dan tersangka mengingkari isi kesepakatan DPA tersebut, maka hakim akan memerintahkan jaksa untuk melaksanakan tuntutan lanjutan. Oleh karena itu, dengan adanya konsep DPA di Indonesia ini maka kerugian keuangan negara dapat dikembalikan.

Hukum yang bersifat dinamis memerlukan banyak terobosan dan tidak bisa terpaku pada suatu sistem hukum yang kaku. Tidak ada suatu sistem hukum manapun di dunia ini yang buatan manusia mampu terus menyesuaikan perubahan zaman melainkan sistem itu memerlukan suatu pembaharuan dan terobosan agar bisa mengakomodir kepentingan masyarakat dimasa kini. Dengan adanya DPA menjadi semangat baru dalam pemulihan segala kerugian keuangan negara, ini menakutkan bagi orang-orang yang melakukan kejahatan tindak pidana korupsi karena apa yang mereka ambil secara melawan hukum dari negara akan di ambil

kembali oleh negara. Namun saat ini pemberlakuan DPA akan mendapat tantangan besar karena asumsi dan opini masyarakat beranggapan bahwa koruptor tidak dihukum badan itu sebuah kesalahan dan kompromi dalam kejahatan.

Tantangan secara sosial yang harus dihadapi kepada masyarakat mengenai penerapan DPA ini adalah bagaimana aparat penegak hukum mampu menjelaskan DPA sebagai suatu cara dalam memulihkan keuangan negara.

Dari segi regulasi diketahui bahwa DPA apabila diterapkan dalam sistem hukum Indonesia akan menggunakan diskresi atau kebijakan aparat penegak

hukum dalam penegakannya, hal ini juga harus mendapat kontrol serius dan pengawasan serta jenjang berlapis dalam hirarki pada saat keputusan penerapan DPA dalam suatu perkara tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara. Diperlukan suatu *mandatory* atau syarat dalam menerapkan DPA.

Deferred Prosecution Agreement adalah konsep yang berkembang di Amerika Serikat dan Inggris untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dalam tindak pidana korporasi di negara tersebut. DPA merupakan negosiasi yang dilakukan oleh jaksa dengan terdakwa atau *lawyer*-nya, dimana terdakwa disini adalah korporasi, dalam upaya untuk mengalihkan penuntutan dari proses peradilan atau untuk menangani kesalahan korporasi melalui prosedur pemulihan administratif atau sipil.¹⁶⁴

Konsep DPA sebenarnya tidak harus menunggu diatur terlebih dahulu dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Konsep ini cukup pada ada tidaknya kesepakatan jaksa, sehingga pada tahap berikutnya dimintakan persetujuan hakim. Pengadilan bertugas mengawasi kesepakatan antara jaksa dan korporasi, tujuannya adalah agar ada pihak ketiga yang menjaga proses ini, lalu dipublikasikan poin-poin yang menjadi kesepakatan antara jaksa dan korporasi tersebut.

Peranan jaksa sangat mendalam dan penting dalam tahapan DPA ini, karena jaksa diharapkan mampu dalam proses penyidikan menghadirkan bukti-bukti yang kuat dan terarah sehingga hak terdakwa dalam pemeriksaan benar-benar

¹⁶⁴Polly Sprenger, 2015, *Deferred Prosecution Agreements: The Law and Practice of Negotiate Corporate Criminal Penalties*, UK: Sweet & Maxwell, halaman 1.

tidak bisa mengelak dari perbuatan pidana korupsi yang dilakukannya, sehingga dengan bukti-bukti yang dihadirkan jaksa dalam pemeriksaan terdakwa mengakui perbuatannya. Pengakuan terdakwa ini menjadi penting karena kebenaran materil sudah bisa di buktikan sejak awal, selanjutnya dalam proses ini jaksa mampu pula menghadirkan bukti total kerugian keuangan negara akibat perbuatan terdakwa. Dengan adanya pengakuan ini maka secara logika penemuan hukum peradilan sudah tidak perlu untuk diteruskan karena adanya pengakuan terdakwa dan keinginanya mengganti kerugian keuangan negara dengan *colateral* yang cukup. Penerapan ini di Indonesia memang akan menjadi tantangan karena dalam DPA hukuman badan akan tidak dilakukan sepanjang yang bersnagkutan mengemablkan segala kerugian yang timbul.

Tidak semua perkara bisa diterapkan konsep DPA di dalamnya, beberapa kriteria yang digariskan, antara lain suatu perkara tidak memiliki kaitan dengan keuangan negara, dan jika diterapkan dalam konteks korupsi, hanya dibatasi dalam kategori kasus korupsi suap di bidang perizinan. Karena hak ini hanya melibatkan entitas korporasi dengan aparat negara di sektor perizinan sehingga tidak masuk dalam kategori korupsi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kemudian kriteria yang lain adalah terhadap korporasi yang memiliki aset banyak

hingga ke daerah-daerah, serta yang terakhir adalah korporasi yang memiliki kontribusi besar dalam bentuk pajak terhadap negara.¹⁶⁵

Adanya konsep DPA ditandai dengan perubahan prinsip pemberantasan korupsi dari *premium remedium* menjadi *ultimum remedium*. Sanksi pidana digunakan setelah sanksi lain berupa administrasi dan perdata tidak mampu secara efektif untuk menanggulangi kejahatan yang dilakukan korporasi serta pemulihan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh korporasi. Disisi lain model penyelesaian DPA ini nantinya pasti bisa juga menguntungkan kedua belah pihak dan dapat diterima kedua belah pihak. Konsep DPA merupakan salah satu perkembangan dalam *criminal justice system*, basis filosofis dari hukum acara pidana yang pada dasarnya tidak diperuntukkan untuk memproses pelaku tindak pidana, melainkan untuk mengontrol kekuasaan aparat penegak hukum agar tidak berlaku sewenang-wenang. Konsep DPA merupakan salah satu bentuk perubahan paradigma penegakan hukum pidana di era modern, adanya konsep keadilan korektif yang menitikberatkan kepada pelaku, kemudian keadilan rehabilitatif yang menitikberatkan kepada korban, dan keadilan restoratif yang menaruh perhatian kepada keduanya. Sudah barang tentu paradigma ini membawa konsekuensi tersendiri dalam penegakan hukum pidana terutama pidana khusus. Konsep DPA diharapkan sebagai salah satu konsep yang sangat berpengaruh terhadap bekerjanya sistem peradilan pidana di Indonesia sebagai bentuk penerapan *restoratif justice*.

¹⁶⁵ Artha, I. Gede, and Ni Nengah Adiyaryani. "The Role of the Prosecutor in Executing the Payment of Replacement Money." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 9, no. 3, 2020, halaman 521.

Penerapan ini dari sisi hukum tentu sedikit berlawanan dengan apa yang dilakukan saat ini, tetapi karena tujuan utama dari pemberantasan korupsi maka hukuman badan bagi pelaku bukanlah bentuk keadilan bagi segenap masyarakat, namun kembalinya kerugian keuangan negara ke kas negara itulah bentuk keadilan yang hakiki, karena dengan kembalinya kerugian keuangan negara maka pembangunan akan terus berkelanjutan untuk hajat hidup masyarakat. Penerapan DPA yang selama ini dilakukan untuk korporasi. Menurut hukum positif Indonesia, korporasi juga dianggap sebagai subyek hukum. Subyek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum sehingga segala sesuatu yang dimaksud dalam pengertian tersebut adalah manusia dan badan hukum. Jadi, manusia oleh hukum diakui sebagai penyanggah hak dan kewajiban sebagai subyek hukum atau sebagai orang.¹⁶⁶ Pertama melihat korporasi yang mana di Inggris DPA hanya diterapkan pada korporasi maka subyek hukum serupa tidak menjadi masalah ketika melalui sebuah kebijakan DPA nantinya di terapkan pada korporasi. Gagasan dalam penelitian ini bukan saja menerapkan DPA pada korporasi namun juga DPA akan di terapkan untuk kejahatan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara yang dilakukan perorangan. Berdasarkan teori subyek hukum ketika korporasi dianggap sebagai subyek hukum dapat diterapkannya DPA maka menerapkan DPA pada subyek hukum lainnya adalah sesuatu yang dapat dilakukan. Tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi jika dicermati pertanggungjawaban korporasi juga akan

¹⁶⁶Rachmadi Usman, 2006, *Aspek-Aspek Hukum Perorangan dan Kekeluargaan di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, halaman 72.

terjadi pada orang perorangan yaitu pengurus korporasi tersebut baik berupa pidana ganti rugi maupun pidana badan.

Di Indonesia terdapat beberapa pemikiran mengenai pertanggungjawaban pidana korporasi, yalitu:

1. Pengurus korporasi sebagai pembuat dan pengurusan yang bertanggungjawab. Gagasan ini yang dilandasi oleh pemikiran bahwa badan hukum tidak dapat dipertanggungjawabkan secara pidana, karenapenguruslah yang akan selalau dianggap sebagai pelaku dari delik tersebut.
2. Korporasi sebagai pembuat dan pengurus yang bertanggung jawab. Jadi model ini menyadari bahwa korporasi sebagai pembuat namun untuk pertanggungjawabannya diserahkan kepada pengurus.
3. Korporasi sebagai pembuat dan juga sebagai yang bertanggungjawab. Model ini memperhatikan perkembangan korporasi itu sendiri, karena ternyata hanya dengan menetapkan pengurus sebagai yang bertanggung jawab, tidaklah cukup.

Penjabaran diatas melihatkan bahwa korporasi pada akhirnya beban pertanggungjawabnya dilaksanakan oleh pengurusnya, dengan demikian DPA apabila diterapkan ke perorangan tidaklah menjadi masalah dan sesuatu yang baik bagi keutuhan proses beracara. Menerapkan DPA dalam hukum acara pidana tentu akan menimbulkan banyak penafsiran terutama regulasi mana yang akan diterapkan. Hukum yang progresif di Indonesia sebelumnya juga sudah pernah diterapkan dalam pidana umum yang kita kenal dengan istilah *restrorative justice*, sehingga jika ingin menetapkan DPA sebagai bagian dalam proses penyelesaian

perkara tindak pidana korupsi dengan tujuan besar kembalinya segala kerugian keuangan negara maka diperlukan suatu kebijakan yang dikeluarkan antar lembaga mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, Peradilan. Kebijakan yang sama ketika menetapkan *restorative justice* pada pidana ringan. Sisi kepastian hukum dengan adanya DPA sebagai parameter terakhir sepenuhnya penyelesaian suatu perkara maka DPA bisa diterapkan dengan pola diskresi.

Menurut pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.¹⁶⁷ Secara etimologis, diskresi (*discretion*) memiliki akar kata *discernere* (latin). Kata ini dalam bahasa inggris memiliki padanan dengan kata *discernment* dan *judgment* pengertian tersebut mirip dengan kata leksikalnya dengan *Black's Law Dictionary* yang mengartikan diskresi sebagai:

1. *Wise conduct and management; cautious discernment; prudenc* (sikap kebijakan dan manajemen; kebijakan dan penuh kehati-hatian; kebijakan);
2. *Individual judgment; the power of free decisionmaking* (Penilaian individu; kekuasaan bebas membuat satu keputusan).¹⁶⁸

¹⁶⁷ Eri Yulikhsan, *Keputusan Diskresi Dinamika Pemerintahan (Aplikasi dalam PTUN)*” Yogyakarta, Juli 2016, halaman 2-3.

¹⁶⁸ Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum* Yogyakarta, Genta Publishing, 2016, halaman 23.

Merujuk pada Undang-Undang No 30 Tahun 2014 jika dikaitkan dengan penerapan DPA dalam perkara tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara bisa dilihat bahwa dengan mekanisme sistem peradilan pidana yang ada saat ini untuk kejahatan tindak pidana korupsi regulasi tersebut tidak lengkap karena aturan yang ada sekarang tidak mengedepankan kemanfaatan dan keadilan sebagai tujuan hukum, dan permasalahan ini jika ditunggu undang-undang khusus berlaku maka memerlukan waktu yang lama sementara permasalahan sudah timbul, maka menerapkan DPA dengan suatu kebijakan diskresi adalah sesuatu yang tepat.

Secara ringkas diterangkan bahwa diskresi (*freiei ermessen*) merupakan orang atau (pejabat pemerintahan) yang memiliki kepastian, kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu, utamanya dalam hal membuat dan melaksanakan peraturan kebijaksanaan. Definisi lain diberikan oleh Nana Saputra, yakni suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenalkan alat administrasi, mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) dibandingkan berpegang teguh kepada ketentuan hukum, atau kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas kepentingan umum. Bahsan Mustafa menyebutkan bahwa diskresi (*freiars ermessen*) diberikan kepada pemerintah mengingat fungsi pemerintah atau administrasi negara, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum yang tentunya berbeda dengan fungsi kehakimannya dalam menyelesaikan sengketa antar penduduk. Keputusan pemerintah lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau

sasarannya (*doelmatigheid*) dibandingkan dengan hukum yang berlaku (*rechmatigheid*).¹⁶⁹

Diskresi sangat diperlukan dalam hal melengkapi asas legalitas, karena jika berpedoman pada asas legalitas akan terus terjadi kekosongan hukum, karena undang-undang tidak mungkin lengkap dan mengakomodir semua tindakan dan semua permasalahan. Dengan adanya diskresi diharapkan dapat hadir sebagai melengkapi apa yang tidak ada dan tidak sempurna dalam Undang-Undang. Kaitan dengan DPA karena dilihat dari sisi penerapannya di Indonesia sementara waktu sebelum adanya aturan yang jelas mengenai pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara maka diperlukan diskresi oleh 3 lembaga hukum terkait yaitu Kepolisian, Kejaksaan, dan Peradilan. Dimana kebijakan tersebut mengenai tata cara pelaksanaannya dan tata cara hirarki jenjang keputusannya. Berdasarkan uraian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa DPA dalam hal kejahatan korupsi baik dilakukan korporasi dan juga perorangan dapat diterapkan di Indonesia dengan kebijakan berbasis diskresi.

Kebijakan ini diharapkan mampu membawa kemanfaatan terhadap penerapan hukum pengembalian kerugian keuangan negara disamping adanya keadilan dan kepastian hukum. Konsep DPA ini juga diharapkan dapat membawa kembali marwah hukum progresif Indonesia yang mana hukum adalah untuk

¹⁶⁹ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara* cet, XII, Jakarta, Rajawali Pers, 2016, halaman 170.

manusia dan disesuaikan dengan keadaan dan perkembangan jaman dan bukan manusia yang harus menyesuaikan hukum.

C. Mekanisme Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Korupsi melalui DPA

Penerapan DPA sebagai salah satu mekanisme penyelesaian tindak pidana korupsi merupakan mekanisme baru dalam sistem hukum pidana Indonesia. UNCAC mendorong pendekatan penegakan hukum yang terintegrasi, dimana pengejaran hasil korupsi merupakan bagian integral dari setiap kasus korupsi sehingga otoritas nasional dapat mengembalikan kerugian negara atau mengembalikan aset tersebut. Dalam hal ini dapat diartikan UNCAC mengarahkan negara untuk mendahulukan upaya penyelesaian dengan konsep seperti DPA dalam menangani perkara korporasi yang terlibat tindak pidana korupsi. Dalam mekanisme penerapannya DPA akan melibatkan beberapa instrumen penegak hukum. Tentu akan ada beberapa pemilahan suatu kasus bisa diselesaikan dengan mekanisme DPA.

Persyaratan yang harus dilalui oleh terdakwa yang melakukan kejahatan tindak pidana korupsi adalah jenis kejahatan tindak pidana korupsinya. Tidak semua klasifikasi tindak pidana korupsi bisa diselesaikan dengan mekanisme DPA, dari semua klasifikasi jenis kejahatan tindak pidana korupsi usulan DPA sebagai salah satu mekanisme penyelesaian peneliti menganggap bahwa penerapan DPA sesuai dengan penjabaran sebagai suatu instrumen penyelesaian perkara tindak pidana korupsi tepat digunakan untuk jenis kejahatan korupsi yang merugikan keuangan negara. Hal ini sesuai dengan harapan hadirnya DPA sebagai bagian dari mekanisme penyelesaian perkara tindak pidana korupsi yang dapat

mengembalikan total kerugian keuangan negara. Kejahatan korupsi dengan jenis yang merugikan keuangan negara secara jelas dan nyata perbuatannya secara langsung bersentuhan dengan anggaran yang telah ditetapkan negara dalam bentuk APBN dan juga APBD, kejahatannya dengan nyata mengambil atau mengalokasikan anggaran negara untuk di ambil dengan tujuan kekayaan pribadi ataupun orang lain dengan cara melawan hukum. Berdasarkan hal tersebut maka perlu suatu mekanisme yang jelas dan tepat untuk bisa mengembalikan kerugian keuangan negara tersebut dan mekanisme penerapan DPA dianggap relevan dan efektif dengan kondisi sistem hukum Indonesia saat ini untuk berelaborasi bersama dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara.

Di Indonesia saat ini jenis kejahatan korupsi terbanyak terjadi di kejahatan korupsi dengan merugikan keuangan negara dengan data sebagai berikut:



Data diatas dapat dilihat bahwa kejahatan korupsi di Indonesia banyak terjadi pada jenis yang merugikan keuangan negara, namun memberlakukan DPA dalam penyelesaiannya bukan karena banyaknya kerugian dari sektor tersebut. Dari sisi kemanfaatan hukum bisa jadi dengan adanya DPA bisa menyelesaikan permasalahan kerugian yang ada, namun perlu diketahui bahwa instrumen penyelesaian hukum bukan bersandar pada besar dan efek dari kejahatan semata tapi juga perkara regulasi dan mekanisme perbuatan dalam kejahatan tersebut. Secara perbuatan pidana kejahatan korupsi dengan jenis merugikan keuangan negara dapat di terapkan DPA karena kejahatan tersebut memang bersentuhan langsung dengan anggaran negara seperti yang sudah dijelaskan terlebih dahulu.

Selain jenis tindak pidana penerapan DPA juga harus sejalan dengan hukum pembuktian dalam perkara-perkara pidana lainnya, artinya meskipun DPA di terapkan namun bukan berarti negosiasi terjadi tanpa proses pembuktian. Pembuktian sendiri adalah suatu rangkaian proses membuktikan suatu perkara agar menjadi jelas sesuai dan apa adanya. Senada dengan Eddy O.S Hiariej memberikan kesimpulan (dengan mengutip pendapat Ian Denis) bahwa: Kata *evidence* lebih dekat kepada pengertian alat bukti menurut hukum positif, sedangkan kata *proof* dapat diartikan sebagai pembuktian yang mengarah kepada suatu proses. *Evidence* atau bukti (pendapat Max. M.Houck) sebagai pemberian informasi dalam penyidikan yang sah mengenai fakta yang kurang lebih seperti apa adanya.¹⁷⁰

¹⁷⁰Eddy OS.Hiarieej, *Teori dan Hukum Pembuktian*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2012, halaman 2-3.

Konsep DPA yang tepat untuk diterapkan pada tindak pidana korupsi di Indonesia serta implikasinya perlu disiapkan dan dirancang dengan baik, dan berfokus pada pengembalian kerugian keuangan negara. Konsep DPA harus sesuai dengan budaya hukum Indonesia, sesuai dengan konsep peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan. Konsep DPA disini perlu ditentukan dalam perkara seperti apa, siapa yang dapat melakukan kesepakatan tersebut, perlu adanya jaminan pemenuhan kesepakatan dan konsekuensi bila hal itu dilanggar, serta hal-hal lainnya. Konsep DPA di Indonesia juga harus sesuai dengan kondisi dimana masyarakat masih ada keraguan pada kredibilitas penegak hukum. Oleh karena itu model yang ada harus terbuka, harus bisa diawasi, dan harus diperkuat akuntabilitasnya. Setiap kesepakatan yang didapat harus dapat dijelaskan dan dipertanggungjawabkan. Keterlibatan hakim dalam proses DPA berfungsi sebagai penyeimbang kepentingan korporasi atau terdakwa dari jaksa. Korporasi tidak akan diperlakukan terlalu lunak dan jaksa tidak bisa bertindak semena-mena dalam proses DPA walaupun demikian pengadilan tidak boleh melakukan intervensi terhadap kedua belah pihak.

Dalam hal pembuktian maka mekanisme pembuktian ada pada tangan penuntut umum dalam sistem hukum Indonesia ada pada tangan Kejaksaan. Bahwa Sistem Pembuktian dalam Hukum Acara Pidana, hampir seragam dinegara manapun bahwa beban pembuktian diletakkan pada pundak pihak jaksa penuntut umum.¹⁷¹ Sehingga dalam mekanisme DPA ini untuk dapat di berlakukan

¹⁷¹Munir Fuady, 2006, *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata)*, PT Citra Aditya Bakti Bandung, halaman 48.

jaksa harus mampu menghadirkan bukti yang menguatkan data yang dipegang jaksa sebagai penuntut umum tidak dapat lagi dilakukan oleh terdakwa. Pemberlakuan DPA yang harus dilalui dengan proses pembuktian hal ini untuk menghindari adanya kekuasaan yang berlebih pada jaksa untuk memaksakan suatu perkara diselesaikan dengan DPA berdasarkan negosiasi dengan terdakwa, dan terdakwa mengambil langkah itu dan menerima tawaran itu karena adanya paksaan dan merasa ingin keluar dari permasalahan hukum yang ada. Penerapan suatu sistem hukum baik DPA harus benar-benar adil dalam kedua belah pihak, adil bagi negara dengan kembalinya kerugian keuangan negara dan adil bagi terdakwa memang secara jelas bukti yang disodorkan jaksa dalam pemeriksaan tak bisa sanggah dan tidak bisa megelak. Keadilan ini demi tidak disalahgunakannya penerapan DPA sebagai peluang terjadinya tindak pidana baru.

Setelah adanya proses pembuktian dalam perkara yang diselesaikan dengan mekanisme DPA maka selanjutnya sebagai syarat mutlak adalah pengakuan dari terdakwa, bahwa segala bukti yang dihadirkan jaksa sebagai penuntut umum tidak dapat dilakukan oleh terdakwa. Pengakuan terdakwa dalam mekanisme penerapan DPA perlu ditegaskan bahwa pengakuan itu harus didahului pembuktian oleh jaksa dengan fakta yang jelas, atau bisa saja pembuktian itu dilakukan setelah pengakuan terdakwa. Ini menegaskan meskipun diawal penyidikan tersangka mengakui perbuatannya jaksa tidak bisa serta merta langsung menerapkan DPA harus tetap melalui proses pembuktian yang di komparisi dengan pengakuan terdakwa. Hal ini ditegaskan dalam rumusan Pasal 189 ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP): “Keterangan

terdakwa saja atau pengakuan terdakwa saja tidak cukup untuk membuktikan bahwa ia bersalah melakukan perbuatan yang didakwakan kepadanya, melainkan harus disertai dengan alat bukti yang lain”.

Setelah adanya pengakuan dari terdakwa dalam prosesnya maka jaksa juga harus tetap melakukan pembuktian dengan mekanisme yang ada dalam KUHAP Adapun alat bukti sah yang dikenal dalam Pasal 184 ayat (1) KUHAP ialah:

- a. Keterangan saksi;
- b. Keterangan ahli;
- c. Surat;
- d. Petunjuk;
- e. Keterangan terdakwa.

Setelah membuktikan dengan instrumen alat bukti yang ada dan mengkompare dengan pengakuan terdakwa maka pada mekanisme penerapan DPA diharuskan juga dibuat suatu berita acara pengakuan, dan pengakuan tersebut bukan pengakuan lisan semata dari terdakwa namun diiringi dengan pembuktian yang dihadirkan jaksa dalam berita acara tersebut. Dengan demikian maka kita melihat penerapan hukum yang efektif dalam sistem hukum acara pidana. Dengan adanya pembuktian dan pengakuan ini maka tidak diperlukan lagi proses selanjutnya dalam pembuktian yaitu mekanisme persidangan. Sesuai dengan asas hukum cepat dan sederhana, maka adanya pengakuan dan juga pembuktian maka cukup untuk diterapkan suatu hukuman yang pantas dan wajar bagi terdakwa dan korban yang mana korban dalam hal ini adalah negara. Penerapan DPA yang dengan mekanisme ini yang pada akhirnya meniadakan peradilan, jika dilihat dari

asas hukum dan tujuan hukum tidak memiliki pertentangan apa-apa dengan sistem hukum acara Indonesia, meskipun regulasinya belum diatur tetapi metode penerapannya sudah berjalan di sistem hukum lainnya di Indonesia seperti penerapan *restorative justice* dalam perkara pidana ringan. Pertentangan juga tidak ada karena proses penyidikan di Kejaksaan seperti halnya perkara yang diselesaikan tanpa DPA tetap di jalankan, dan juga sistem pembuktian yang ada di pengadilan juga tidak terlewatkan hanya penanganannya beralih ditangan jaksa yang biasanya berada ditangan hakim. Sehingga penerapan DPA inti tidak menggugurkan proses hukum acara umum yang ada dalam KUHAP.

Setelah pengakuan dan pembuktian diterapkan dan berita acaranya di terbitkan maka akan ada negosiasi antara pihak Kejaksaan dengan terdakwa, maka mekanisme berikutnya akan ada peralihan penyelesaiannya yang tadinya berada pada bidang pidana khusus, karena sudah adanya pengakuan dan pembuktian dan berita acaranya yang ditandatangani bidang pidana khusus di Kejaksaan maka selanjutnya akan beralih proses penyelesaiannya ke bidang perdata dan tata usaha negara. Dan ini sesuai dengan fungsi jaksa yang diatur dalam Pasal 30 Undang-Undang Kejaksaan yang mana isinya sebagai berikut: “Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah”.

Fungsi dari bidang perdata dan tata usaha negara di Kejaksaan dalam hal selanjutnya dalam DPA adalah mewakili negara berdasarkan surat kuasa yang diterbitkan pemerintah untuk mewakili pemerintah dalam perjanjian dengan terdakwa perihal pengembalian keuangan negara. Bahwa diketahui syarat

diberlakukannya DPA adalah pengembalian keuangan negara yang telah mengalami kerugian akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan terdakwa. Dalam perjanjian tersebut jaksa bidang perdata dan tata usaha negara mewakili negara sebagai eksekutor pengembalian kerugian keuangan negara. Perjanjian dalam DPA harus memenuhi unsur-unsur yang ada dalam syarat sah perjanjian yang mana diatur dalam pasal 1320 KUH Perdata:

- a. Adanya kecakapan untuk membuat suatu perikatan (*bekwaamheid*);
- b. Adanya perizinan sebagai kata sepakat secara sukarela dari mereka yang membuat perjanjian (*toestemming*);
- c. Mengenai suatu hal atau obyek tertentu (*bepaalde onderwerp*);
- d. Adanya sebab (*causa*) yang dibenarkan (*geoorloofde oorzak*).

Dalam hal perjanjian penanguhan yang nantinya akan ditandatangani oleh jaksa dan juga terdakwa perlu dilihat dari sisi syarat sah perjanjian yang diatur dalam KHUPerdata, jaksa dalam hal sebagai wakil negara berdasarkan surat kuasa khusus baru bisa menandatangani atau menjadi para pihak dalam perjanjian tersebut apabila menerima surat kuasa dari negara. Surat kuasa ini nanti akan di keluarkan berdasarkan sumber anggaran yang dikorupsi oleh terdakwa dalam kejahatannya. Apabila anggran tersebut adalah anggaran pemerintah pusat, maka surat kuasa akan di tandatangi oleh Kementerian Keuangan atau Kementerian terkait, sedangkan jika dana tersebut adalah dana daerah maka pimpinan daerah yang akan menandatangani surat kuasa tersebut. Surat kuasa tersebut memberikan kewenangan kepada jaksa untuk melakukan negosiasi dan juga menandatangani perjanjian dengan terdakwa guna proses pengembalian kerugian keuangan negara.

Pemberian kuasa ini harus dilakukan karena diketahui sesuai dengan Pasal 1792 KUH Perdata, yang mengatur: “Pemberian kuasa adalah suatu persetujuan dengan mana seorang memberikan kekuasaan kepada seorang lain, yang menerimanya, untuk dan atas namanya menyelenggarakan suatu urusan”.

Pentingnya surat kuasa ini, agar secara tatanan administrasi negara, apa yang dilakukan oleh jaksa sebagai penuntut umum benar benar mewakili korban dalam perkara tindak pidana korupsi, yang korban dalam perkara tindak pidana korupsi adalah negara, sehingga langkah apa saja yang diambil jaksa harus benar-benar sesuai dengan tatanan hukum, sehingga perjanjian antara jaksa dengan terdakwa benar benar memiliki kekuatan hukum atau kepastian hukum. Hal ini agar dikemudian hari tidak ada gugatan lain yang dihadapi pihak Kejaksaan atas ketidaksetujuan pihak-pihak yang memiliki keterkaitan secara hukum dalam suatu perkara yang diselesaikan dengan mekanisme DPA. Setelah pihak Kejaksaan mendapatkan surat kuasa maka sebelum melakukan perjanjian Kejaksaan dalam hal ini yang dilaksanakan bidang perdata dan tata usaha negara ada beberapa langkah yang harus dilakukan jaksa diantaranya meminta BPK untuk melakukan audit singkat dan sederhana mengenai total kerugian keuangan negara dalam perkara yang akan diselesaikan dengan mekanisme DPA. Setelah pihak Kejaksaan mendapatkan surat kuasa maka sebelum melakukan perjanjian, Kejaksaan dalam hal ini yang dilaksanakan bidang perdata dan tata usaha negara ada beberapa langkah yang harus dilakukan Kejaksaan diantaranya meminta BPK untuk melakukan audit singkat dan sederhana mengenai total kerugian keuangan negara dalam perkara yang akan diselesaikan dengan mekanisme DPA. Peranan

BPK disini memberikan rekomendasi kepada Kejaksaan berapa total kerugian tersebut, karena syarat lainnya dalam DPA adalah seluruh kerugian keuangan negara dapat di kembalikan oleh terdakwa.

Proses selanjutnya setelah Kejaksaan mengantongi surat kuasa dan hasil audit BPK, Kejaksaan melalui bidang perdata dan tata usaha negara melakukan pemeriksaan kepada terdakwa mengenai mekanisme pembayaran yang dapat dilakukan oleh terdakwa. Ada dua kemungkinan yang akan menjadi mekanisme dari DPA ini, yaitu jika terdakwa langsung melunasi total kerugian keuangan negara maka mekanisme penyelesaiannya adalah *Not Persecution Agreement* (NPA). NPA adalah bagian dari mekanisme DPA yang mana pada NPA terdakwa seketika disetujui diterapkan mekanisme DPA memilih langsung mengganti sekaligus total kerugian keuangan negara, sedangkan pada mekanisme DPA lainnya ada janji waktu secara berangsur melakukan pelunasan total kerugian keuangan negara sehingga adanya penangguhan penuntutan sebelum penghentian penuntutan. Dalam hal pemeriksaan yang dilakukan Kejaksaan melalui bidang perdata dan tata usaha negara seorang terdakwa yang telah disetujui untuk melakukan mekanisme penyelesaian perkaranya dengan sistem DPA, Kejaksaan harus memeriksa betul seluruh aset-aset terdakwa menggunakan lembaga pemerintah lainnya seperti PPATK, apabila ditemui adanya keuangan yang cukup pada terdakwa atau aset senilai yang cukup dengan total kerugian keuangan negara dalam perkara tersebut maka jaksa bisa dengan langsung memerintahkan kepada terdakwa untuk menyerahkan sejumlah aset tersebut dengan batasan waktu yang nanti di tentukan oleh Kejaksaan. Apabila pengembalian aset dapat

dilakukan oleh terdakwa maka Kejaksaan akan seketika menerbitkan surat berita acara NPA. Pada proses lainnya jika aset dan keuangan tidak cukup bagi terdakwa memulangkan dana seketika, maka akan dibuatkan sebuah surat perjanjian pengembalian aset negara yang telah dirampas terdakwa dengan cara melawan hukum, dan disini jaksa berkewajiban memeriksa kemampuan terdakwa mengembalikan kerugian keuangan negara dengan segala konsekuensinya semisal *revenue* berdasarkan jangka waktu, atau denda setiap keterlambatan sesuai standar perbankan. Dalam hal ini jaksa haru memeriksa dengan prinsip 5C prinsip pemberian kredit dengan 5C dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. *Character* yaitu data tentang kepribadian dari calon debitur seperti sifat-sifat pribadi, kebiasaan-kebiasaanya, hobinya, cara hidupnya, keadaan dan latar belakang keluarganya. Analisis karakter ini untuk mengetahui apakah calon debitur ini jujur dan berusaha memenuhi kewajibannya, dengan istilah lain “*willingness to pay*”. Analisis ini perlu dilakukan kepada terdakwa karena harus melihat apakah terdakwa memang memiliki karakter yang baik dalam masyarakat, ini juga untuk melihat apakah permohonan DPA ini hanya dilakukan terdakwa untuk lepas dari hukuman badan atau kesungguhan menyelesaikan kerugian yang telah timbul.
- b. *Capacity* yaitu kemampuan calon debitur dalam mengelola usahanya uang dapat dilihat dari pendidikannya, pengalaman mengelola usaha, sejarah perusahaan yang pernah dikelola. *Capacity* ini merupakan ukuran dari *ability to pay* atau kemampuan dalam membayar hutang. Ini dikaitkan

dengan *capacity*, apakah keuangan jangka panjang dari putaran usaha yang ada dapat menyelesaikan segala tanggungan terdakwa kepada negara.

- c. *Collateral* yaitu jaminan yang mungkin bisa disita apabila ternyata calon debitur benar-benar tidak bisa memenuhi kewajibannya. Jaminan ini diperhitungkan paling akhir, artinya apabila masih ada suatu kesangsian dalam pertimbangan-pertimbangan yang lain, maka bisa menilai harta yang mungkin bisa dijadikan jaminan. Aset-aset yang ada pada terdakwa selagi berada dalam tanggungan kepada negara, semua milik terdakwa menjadi jaminan kepada negara, dan jaksa harus melihat apakah terdakwa memiliki *collateral* yang cukup.
- d. *Capital* yaitu kondisi kekayaan yang dimiliki oleh perusahaan yang dikelolanya. Hal ini bisa dilihat dari neraca, laporan rugi laba, struktur permodalan, ratio-ratio keuntungan. Dari kondisi ini bank dapat menentukan berapa besar dana yang dikeluarkan untuk kredit dan berapa besar plafon yang diberikan. Ini diperlukan sebagai analisa apakah secara tenor yang dijanjikan ke negara dapat diselesaikan dan memang terdakwa memiliki kekuatan dalam menyelesaikan hal tersebut.
- e. *Condition* yaitu dalam pemberian kredit bank perlu mempertimbangkan kondisi ekonomi yang dikaitkan dengan prospek usaha calon debitur. Karena ada beberapa kegiatan usaha yang sangat berkaitan dengan kondisi ekonomi. DPA yang diberikan harus mampu melihat secara keseluruhan kondisi perekonomian terdakwa, untuk meyakinkan apakah mampu menyelesaikan semua kerugian yang telah dilakukan.

Dalam hal lain, Kejaksaan juga dibenarkan untuk melakukan hal-hal yang dianggap perlu, misal masuk sebagai pemegang saham sementara waktu dalam usaha-usaha yang dilakukan terdakwa, dan memegang seluruh total keuangan usaha terdakwa selama proses pengembalian ini, hal ini untuk memberikan keyakinan kepada negara, bahwa terdakwa memang serius melakukan penyelesaian atas kerugian keuangan negara. Setelah semua pemeriksaan dilakukan Kejaksaan sesuai dengan syarat sah perjanjian yang diatur dalam KUHPerdara maka jaksa melakukan perjanjian. Didalam perjanjian atau berita acara DPA ini memuat beberapa isi yang didalamnya mewakili 3 unsur tujuan hukum, yaitu meliputi keadilan, kemanfaatan, dan kepastian, isi perjanjian tersebut memuat sebagai berikut:

- a. Kronologi perkara dan pengakuan terdakwa, atas dasar inilah DPA diberikan dan surat perjanjiannya dibuat, pengakuan ini diperlukan sebagai dasar bahwa terdakwa sudah mengakui perbuatannya beserta fakta yang ada sehingga tidak diperlukan lagi persidangan, dan cukup dengan sebuah perjanjian penangguhan penuntutan sesuai dengan asas cepat dan sederhana;
- b. Pernyataan bersedia untuk disita negara sejumlah aset jaminan yang telah ditulis didalam perjanjian ini tanpa proses pengadilan apapun jika tidak mampu menyelesaikan semua kewajiban sesuai dengan batas waktu yang diperjanjikan;
- c. Pertanggungjawaban pidana, hal ini berisi mengenai dampak dari tidak menunaikan kewajiban dalam perkara ini yang mana apabila tidak diselesaikan, apa yang telah ditunaikan akan dihitung sebagai pengurang

hukuman yang akan diberlakukan, jadi apabila tidak diselesaikan kewajiban terdakwa sesuai batas waktu, maka akan dibunyikan tegas berapa jumlah hukuman badan yang diterima berserta konversi yang sudah dibayar dengan pengurangan masa tahanan yang akan dijalani;

- d. Tanda tangan pihak berwenang, perjanjian ini akan ditandatangani oleh jaksa bidang perdata dan tata usaha negara di masing-masing wilayah hukum, dan akan dilampiri permohonan DPA yang diajukan oleh jaksa bidang perdata dan tata usaha negara yang disetujui oleh Kepala Kejaksaan Tinggi terkait dana APBD dan Jaksa Agung terkait APBN.

Dari keempat unsur tersebut jika di lihat dari aspek tujuan hukum maka seluruh aspek tujuan hukum telah terakomodir dalam perjanjian tersebut, poin satu adalah aspek kepastian hukum yang mana pengakuan terdakwa membuat kepastian hukum terkait perkara yang sedang diselesaikan dengan mekanisme DPA tidak membutuhkan pengadilan, serta poin keempat persetujuan pihak Kejaksaan Tinggi atau Jaksa Agung adalah bentuk kepastian hukum yang didapatkan oleh terdakwa, dalam artian secara kepastian hukum bahwa terdakwa sudah dinyatakan bersalah dan yang bersangkutan sudah menerima sehingga proses eksekusi bisa dilakukan, yang mana eksekusi tersebut berupa angsuran dalam tempo tertentu dari terdakwa kepada negara dalam memulihkan keuangan negara yang telah dirampas terdakwa untuk memperkaya diri sendiri dengan cara melawan hukum. Poin keadilan dan kemanfaatan tertera pada poin kedua dan ketiga bahwa ada kesanggupan terdakwa memulangkan kerugian keuangan negara sehingga adil bagi masyarakat dan negara karena kembalinya kerugian

negara dan bermanfaat bagi pembangunan, dan bagi terdakwa juga bisa dirasakan keadilannya, dengan dikembalikannya kerugian keuangan negara maka penuntutan terhadap dirinya dihentikan.

Proses perjanjian DPA yang peneliti usulkan juga akan berkolaborasi dengan sistem *plea bargaining*, memang ada perbedaan antara DPA dan *plea bargaining*, dimana jika DPA adanya penangguhan penuntutan sedangkan pada *plea bargaining* lebih kepada kesepakatan jaksa dan tim pengacara terdakwa dalam menentukan hukuman kepada terdakwa, namun antara DPA dan *plea bargaining* memiliki kesamaan dalam syarat bisa dilaksanakan yaitu pengakuan terdakwa, maka dalam perkara ini jika terdakwa tidak dapat menyelesaikan apa yang diperjanjikan akan ada ketetapan-ketetapan yang akan dijatuhkan secara hukum kepada terdakwa, konsep ketetapan tersebut menganut prinsip yang ada dalam *plea bargaining*, dimana terdakwa akan menjalankan hukuman yang telah disepakati berupa hukuman badan, kesepakatan tersebut tertuang dalam perjanjian DPA yang ditandatangani terdakwa dan Kejaksaan. Sehingga jika seorang terdakwa baru saja menyelesaikan sebagian dari yang menjadi kewajibannya maka sisa yang belum terbayar sampai batas waktunya akan berubah menjadi subsidiar hukuman badan yang telah ditentukan diawal, dan konsep ini mirip dengan sistem *plea bargain*. Karena dengan adanya mekanisme DPA tidak diperlukannya lagi pengadilan, dan karena syarat dari perjanjian DPA adalah pengakuan maka atas apa yang ada dalam perjanjian ini tidak ada upaya hukum lainnya kecuali melaksanakan perjanjian ini.

D. Sistematika Pengajuan DPA Dan Persetujuannya

DPA sebagai suatu mekanisme penyelesaian perkara pidana maka ada beberapa syarat yang telah peneliti jelaskan sebelumnya, namun ada beberapa catatan yang harus dipahami dalam melaksanakan DPA. Bahwa yang dapat diajukan DPA adalah kejahatan korupsi dengan jenis korupsi yang merugikan keuangan negara, namun harus dapat dijelaskan kriteria kerugian keuangan negara yang seperti apa yang dapat diselesaikan dengan DPA. Berikut merupakan kriteria yang dapat diselesaikan melalui mekanisme DPA:

1. Pelaku tindak pidana korupsi yang mengajukan DPA tidak pernah melakukan tindak pidana lainnya kemudian didalam pemeriksaan perkara tersebut tidak pernah mangkir dari panggilan penyidik dan juga tidak pernah berstatus sebagai Daftar Pencarian Orang (DPO). Hal ini dipersyaratkan untuk melihat karakter dan itikad baik dari terdakwa dikemudian hari dalam hal penyelesaian atau menunaikan kewajiban seperti yang dituangkan dalam DPA;
2. Terdakwa apabila sebagai pelaku utama bersedia menanggung semua kerugian keuangan negara baik yang masuk dalam kas pribadinya atau kas pribadi pelaku lainnya, dan terdakwa juga harus menunjukkan dan menerangkan fakta-fakta terkait keterlibatan pelaku lainnya. Hal ini, untuk membuktikan keseriusan terdakwa didalam bekerja sama dengan Kejaksaan untuk meningkatkan sebuah kebenaran dan juga memulihkan hak-hak negara yang telah diambil dengan cara melawan hukum.

3. Dalam hal terdakwa bukan sebagai pelaku utama, terdakwa bersedia menjadi *justice collaborator* atau terdakwa yang bekerja sama dengan pengadilan. Namun, dalam hal pengembalian kerugian keuangan negara, pelaku yang bukan merupakan pelaku utama hanya dibebankan mengembalikan bagian dari kerugian keuangan negara yang masuk ke kas pribadinya tanpa membebani kerugian yang timbul akibat pelaku lain.
4. Sebelum DPA ditandatangani, pelaku bersedia membuat surat pernyataan dan membacakannya dihadapan pejabat Kejaksaan yang berwenang yang mana surat tersebut berisi pengakuan dan permintaan maaf dari terdakwa. Hal ini dilakukan karena apabila dalam proses penyusunan perjanjian DPA tidak ditemui kata sepakat antara terdakwa dan Kejaksaan, maka permintaan maaf dari perbuatan terdakwa tersebut akan menjadi petunjuk oleh pengadilan dalam mengambil keputusan, sehingga posisi Kejaksaan akan berada dalam posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan terdakwa.

Dalam mengajukan DPA tahapan-tahapan yang dilakukan setelah empat poin tersebut terpenuhi, adalah mengajukan surat permohonan kepada Kejaksaan sebagai penuntut dan dalam surat permohonan tersebut dilampirkan surat pengakuan dan berita acara kronologi kejadian besar total kerugian keuangan negara, untuk korupsi yang bersinggungan dengan APBD, pengajuan surat dilayangkan ke Kejaksaan Tinggi di wilayah kejadian perkara, sedangkan korupsi APBN diajukan ke Kejaksaan Agung. Setelah mendapatkan jawaban persetujuan dari Kejaksaan, bidang pidana khusus di Kejaksaan wilayah masing-masing

memberikan surat kepada bidang perdata yang selanjutnya dilakukan proses DPA sesuai tahapan-tahapan yang telah dijelaskan.