

BAB V

KEBIJAKAN PERJANJIAN PENANGGUHAN PENUNTUTAN PERKARA TINDAK PIDANA KORUPSI YANG IDEAL

A. Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia Ditinjau Dari Sisi Tujuan Hukum

Hukum ialah himpunan peraturan-peraturan (perintah atau larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan oleh karena itu harus ditaati oleh masyarakat. Hukum lahir bukan saja sebagai aturan yang mengikat manusia dan masyarakat hukum. Hukum lahir sebagai perwujudan kehidupan yang teratur dengan tujuan kebahagiaan manusia. Hukum adalah instrumen dari terwujudnya keteraturan dan juga keselarasan. Pandangan pemikiran klasik yang memandang hukum sebagai suatu tujuan pembalasan atas suatu perbuatan tertentu yang melanggar norma atau aturan sudah tidak tepat lagi. Hukum memiliki tujuan untuk tercapainya keadilan karena perwujudan keselarasan dimasyarakat apabila keadilan dapat dirasakan semua elemen masyarakat.

Guna menjamin kelangsungan keseimbangan dalam perhubungan antar anggota masyarakat, dibutuhkan aturan-aturan hukum yang diadakan atas kehendak masing-masing anggota masyarakat itu. Peraturan-peraturan hukum yang bersifat mengendalikan serta memaksa anggota masyarakat untuk patuh mentaatinya, menyebabkan adanya penyeimbang dalam setiap perhubungan dalam masyarakat. Tiap ikatan kemasyarakatan tidak boleh berlawanan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan hukum yang ada serta berlaku dalam masyarakat. Untuk melindungi agar peraturan-peraturan hukum tersebut dapat berlangsung terus serta diterima oleh seluruh anggota masyarakat, maka

peraturan-peraturan hukum yang ada mesti cocok serta tidak boleh berlawanan dengan asas-asas keadilan dari masyarakat tersebut. Dengan demikian, hukum bertujuan menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat serta hukum itu harus pula bersendikan pada keadilan.

Hukum dibentuk untuk menjaga keseimbangan kepentingan masyarakat, sehingga tercipta ketertiban dan keadilan yang dapat dirasakan oleh semua orang dalam masyarakat yang bersangkutan. Hukum yang baik adalah hukum yang dapat memenuhi prinsip memaksimalkan kebahagiaan dan meminimalkan rasa sakit dalam masyarakat. Eksistensi dan peranan hukum itu merupakan perwujudan lebih lanjut dari tujuan hakiki dari setiap negara, yaitu menciptakan kesejahteraan dan keamanan bagi warga masyarakatnya. Menurut konsep negara kesejahteraan (*welvaartstaat*), negara harus ikut campur tangan secara aktif dalam menyelenggarakan kesejahteraan warga masyarakat. Bahkan hukum pun harus ikut campur tangan dalam mengatur penyelenggaraan berbagai upaya kesejahteraan, seperti kesehatan, pendidikan dan kebutuhan publik lainnya. Hukum yang dapat berperan adalah hukum yang teratur dan tanpa menindas martabat kemanusiaan setiap warga masyarakatnya, atau dengan kata lain yang dibutuhkan adalah hukum yang senantiasa mengabdikan kepada kepentingan keadilan, ketertiban, keteraturan dan kedamaian guna menunjang terwujudnya masyarakat yang sejahtera lahir dan batin. Penyelenggara negara pun harus tunduk pada hukum tanpa terkecuali. Semua perbuatan hukum yang dilakukannya pun harus mendapat legitimasi secara normatif.

Hukum harus mengandung nilai keadilan bagi semua orang. Keadilan diartikan begitu beragam karena keadilan merupakan suatu kata yang sangat abstrak, sarat akan berbagai arti dan tidak mudah untuk dicerna.¹⁷² John Rawls mengatakan bahwa keadilan sebagai kesetaraan (*justice is fairness*), sehingga perlu adanya keadilan yang diformalkan melalui konstitusi dan/atau hukum sebagai landasan pelaksanaan hak dan kewajiban dari tiap individu dalam pergaulan sosial. Keadilan formal demikian menuntut kesamaan minimum bagi segenap masyarakat.¹⁷³ Keadilan membutuhkan tiga tuntutan moral, *pertama*, kebebasan untuk menentukan diri sendiri sekaligus independensi dari pihak lain. *Kedua*, pentingnya distribusi yang sifatnya adil atas semua kesempatan, peranan, kedudukan, dan manfaat-manfaat atau nilai-nilai sosial asasi yang terdapat di masyarakat. Dan *ketiga*, tuntutan distribusi kebebasan dan kewajiban secara adil. Selanjutnya, setiap orang memiliki hak menikmati nilai-nilai dan sumber daya sosial yang sama, sekaligus memiliki kewajiban untuk menciptakan kemungkinan yang membawa manfaat bagi masyarakat secara keseluruhan.

Dalam hukum terdapat asas *everyone equal before the law* (semua orang berkedudukan sama dihadapan hukum). Ini berarti semua orang berhak mendapatkan keadilan yang seyogyanya dijamin oleh hukum itu sendiri, sebab keadilan itu merupakan inti dan hakikat hukum. Kepentingan warga negara terutama untuk mendapatkan keadilan dijamin kelangsungannya oleh hukum yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh aparat penegak hukum. Dalam kaitannya

¹⁷²Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, International Law Book Service, Kuala Lumpur, 1994, halaman 225.

¹⁷³John Rawls, *A Theory of Justice*, The President and Fellowship of Harvard University Press, New York, 1999, halaman 22.

dengan tujuan hukum tersebut, fungsi hukum dalam masyarakat ada tiga, *pertama*, hukum merupakan suatu alat untuk membagikan hak dan kewajiban diantara para anggota masyarakat. *Kedua*, hukum merupakan pendistribusian wewenang untuk mengambil keputusan mengenai persoalan publik, persoalan umum, dan yang *ketiga*, hukum ialah aturan yang menunjukkan suatu jalan bagi penyelesaian pertentangan atau konflik yang dapat dipaksakan.¹⁷⁴

Dalam pandangan Satjipto hukum itu dapat dilihat sebagai institusi sosial. Arinya, dengan mengidentifikasi hukum sebagai institusi sosial, maka kita akan mengamati hukum lebih daripada suatu sistem peraturan belaka, melainkan juga bagaimana ia menjalankan fungsi-fungsi sosial dalam dan untuk masyarakatnya, seperti mengintegrasikan perilaku dan kepentingan para anggota masyarakat. Di sini, hukum harus berfungsi ganda. Di satu sisi berfungsi menjamin kebebasan individu untuk meraih tujuan dirinya, yakni mengejar kemanfaatan dan menghindari kerugian. Di lain sisi, hukum memikul tugas untuk mengorganisir tujuan dan kepentingan individu, agar terkait serasi dengan kepentingan orang lain.

Eksistensi dan peranan hukum sesungguhnya merupakan perwujudan lebih lanjut dari tujuan berdirinya negara. Tujuan hakiki dari setiap negara dalah menciptakan kesejahteraan dan keamanan bagi warganya. Untuk mencapai tujuan ini, pemerintah harus melakukan perlindungan dan pengaturan terhadap kegiatan-kegiatan masyarakat. Perlindungan dan pengaturan terhadap negara dan khususnya kegiatan-kegiatan masyarakat selanjutnya dituangkan dalam undang-

¹⁷⁴Algra N.E, et.al, *Mula Hukum*, Binacipta, Bandung, 1983, halaman 379-384.

undang sebagai panduan dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Idealnya hukum yang diciptakan itu berpihak kepada kepentingan masyarakat sehingga tercipta keadilan, ketertiban dan kepastian hukum.

Sasaran hukum yang hendak dituju bukan saja orang yang nyata-nyata berbuat melawan hukum, melainkan juga perbuatan hukum yang mungkin terjadi, dan kepada alat perlengkapan negara untuk bertindak menurut hukum. Sistem bekerjanya hukum yang demikian merupakan salah satu bentuk dari penegakan hukum. Hakikat hukum bertumpu pada ide keadilan dan kekuatan moral. Ide keadilan tidak pernah lepas dari kaitan hukum, sebab membicarakan hukum jelas atau samar-samar senantiasa merupakan pembicaraan mengenai keadilan. Keadilan dan ketidakadilan menurut hukum akan diukur dan dinilai oleh moralitas yang mengacu pada harkat dan martabat manusia.

Kejahatan korupsi di Indonesia sangatlah bertentangan dengan nilai-nilai keadilan. APBN yang menjadi landasan keuangan negara memiliki penganggaran untuk jalannya pengelolaan negara tidak berjalan dengan semestinya. Dana APBN yang seharusnya digunakan untuk kepentingan negara dan dapat dirasakan oleh masyarakat pada akhirnya digunakan dengan tidak semestinya. Korupsi merupakan kejahatan yang menciderai pembangunan dan rasa keadilan ditengah masyarakat. Di Indonesia sejak lahirnya KPK diketahui sudah banyak sekali perkara-perkara korupsi yang ditangani KPK. Penanganan perkara di KPK yang kita lihat sejak awal KPK berdiri tidak dapat mengakomodir semua tujuan hukum. Penanganan yang cenderung mengedepankan hukuman badan pada pelaku tindak pidana korupsi harus dievaluasi mendalam dan ditelaah benar mengenai cara yang

diterapkan sampai saat ini apakah sudah mengakomodir berbagai aspek dari tujuan hukum.

Pola hukuman badan semata tanpa kombinasi dengan pola lainnya sangatlah dirasa kurang tepat dalam pelaksanaannya, sistem penerapan hukum yang tunggal akan melahirkan pola yang tidak sesuai dengan keadaan yang dibutuhkan. Harus kita sadari bahwa hukum dan perundang-undangan bukanlah kitab suci yang kebenarannya tidak perlu diragukan. Hukum sebagai maha karya manusia dengan tujuan yang diketahui pasti baik, tidak bisa dijadikan satu pola untuk mengakomodir semua. Sebab itulah satu pola hukum harus disandingkan dengan pola yang lain agar hukum dapat bergerak dinamis dan beradaptasi dengan waktu serta zaman. Hal tersebut agar penerapan hukum bisa diterapkan dengan tetap mengedepankan tujuan hukum secara bersama-sama tanpa meninggalkan satu bagian manapun dari tujuan hukum.

Hukum memiliki tujuan yaitu untuk keadilan, kemanfaatan dan juga kepastian. Penerapan hukum yang baik dalam suatu sistem hukum tidak boleh meninggalkan tujuan hukum itu sendiri, bahwa semua tujuan hukum dalam penerapan hukum harus dijadikan dasar dan acuan. Banyak perdebatan diantara ahli hukum yang mana diantara tujuan ini yang paling tinggi kedudukannya, tingginya kedudukan diantara secara hirarki tujuan bukan berarti ketika mengejar satu tujuan hukum boleh meninggalkan tujuan hukum lainnya. Hirarki tertinggi dalam tujuan hukum akan diterapkan terlebih dahulu dan dalam penerapannya yang sejalan dengan hirarki di bawahnya, artinya hirarki tertinggi bukan berarti didahulukan tanpa mengikuti tujuan hukum yang lain dalam penerapan hukum.

Berkaitan dengan hierarki tujuan hukum, keadilan harus dijadikan tujuan utama dan pertama dalam hukum. Sebab, hukum merupakan representasi dari keadilan itu sendiri. Secara hakiki dalam diskursus keadilan, bahwa keadilan dapat dilihat dalam dua arti pokok, yakni dalam arti formal yang menuntut bahwa hukum itu berlaku secara umum, dan dalam arti materiil yang menuntut agar setiap hukum itu harus sesuai dengan cita-cita keadilan masyarakat. Keadilan sendiri adalah keseimbangan antara yang patut diperoleh pihak-pihak, baik berupa keuntungan maupun berupa kerugian. Dalam bahasa praktisnya, keadilan dapat diartikan sebagai memberikan hak yang setara dengan kapasitas seseorang atau pemberlakuan kepada tiap orang secara proporsional, tetapi juga bisa berarti memberi sama banyak kepada setiap orang apa yang menjadi jatahnya berdasarkan prinsip keseimbangan. Hukum tanpa keadilan tidaklah berarti sama sekali.

Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya. Pandangan ini merupakan pandangan yang bersifat positifisme, nilai-nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum yang mengakomodir nilai-nilai umum, namun tetap pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu. Keadilan sebagai suatu pertimbangan yang bersifat subjektif. Meskipun suatu tatanan yang adil beranggapan bahwa suatu tatanan bukan kebahagiaan setiap perorangan, melainkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin individu dalam

arti kelompok, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan tertentu yang oleh penguasa atau pembuat hukum dianggap sebagai kebutuhan yang patut dipenuhi.

Prinsip umum keadilan dalam hukum menurut Hart adalah kesetaraan dan ketidaksetaraan.¹⁷⁵ Artinya bahwa untuk hal yang serupa diperlakukan dengan cara yang serupa, sedangkan untuk hal yang berbeda diperlakukan dengan cara yang berbeda. Pandangan ini memberikan persepsi bahwa kesetaraan terhadap individu harus diperlakukan sama dengan individu yang lainnya, menjadi relatif jika kesetaraan berbeda dari apa yang dilakukan terhadap cara yang diperlakukannya, begitu juga dengan perlakuan terhadap hal yang serupa dengan cara yang serupa pula.

Keadilan sebagai prinsip dasar dalam hukum tidak dapat diabaikan begitu saja dalam praktiknya, menjadi orang adil itu tidak mudah begitu juga tidak sulit, asalkan dalam diri individu mengikat jiwanya untuk berperilaku adil. Karena, pada dasarnya keadilan itu kembali kepada orang yang melakukan proses peradilan kepada orang yang diadili. Artinya, tidak setiap yang sama rata itu dikatakan adil, tergantung dari prinsip substantif perbuatan yang dilakukan. Realitas yang terjadi dalam kehidupan sosial masyarakat menjadi tidak benar jika hal yang dilakukan oleh individu itu dikatakan tidak adil, padahal sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Masyarakat terkadang kurang memahami makna keadilan itu sendiri, karena sebagai suatu substansi dari hukum yang dilakukan secara adil itu belum tentu adil bagi orang lain, begitu juga sebaliknya. Oleh

¹⁷⁵Yusnus Suhardi Ruman, "Keadilan Hukum dan Penerapannya dalam Pengadilan", *Humaniora*, Volume 3, Nomor 2, Oktober 2012, halaman 348.

karena itu, keadilan mengandung konsep relativisme baik dari segi penilaian, penglihatan, perasaan, dan persepsi, untuk menemukan makna sebenarnya dari keadilan. Keadilan tidak bisa dipandang sebagai rasa, keinginan, dan harapan, tetapi berada di dalam hati nurani masing-masing yang tidak dapat diungkapkan secara pasti.

Keadilan dalam konteks hukum terkait erat dengan makna legalitas. Dikatakan adil jika peraturan yang dibuat berlaku secara sama, setara dan tanpa diskriminasi hukum yang diterapkan kepada semua kasus yang menurut peraturannya harus diterapkan.¹⁷⁶ Legalitas secara hukum terhadap peraturan yang diberlakukan mempunyai implikasi yang sama terhadap semua perbuatan yang dilakukan dengan prinsip mengacu kepada isi dari perbuatan itu sendiri, dan dikatakan tidak adil jika penerapan dari peraturan itu tidak diterapkan pada perbuatan yang sama di tempat yang berbeda.

Selanjutnya, pandangan keadilan dalam hukum nasional Indonesia bersumber pada dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara atau falsafah negara (*filosofische grondslag*) sampai sekarang tetap dipertahankan dan penting bagi Indonesia. Secara aksiologi, bangsa Indonesia merupakan pendukung nilai-nilai Pancasila. Bangsa Indonesia yang berketuhanan, berkemanusiaan, berpersatuan, berkerakyatan, dan yang berkeadilan sosial. Sebagai pendukung nilai, bangsa Indonesia menghargai, mengakui serta menerima pancasila sebagai suatu yang bernilai yang akan tampak terefleksikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan

¹⁷⁶Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, terjemahan Somardi, Bea Media Indonesia, Jakarta, 2007, halaman 15-16.

bangsa Indonesia. Dengan demikian, Pancasila sebagai suatu sumber hukum tertinggi serta irasional dan sebagai rasionalitasnya adalah sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila yang mana dalam sila kelima berbunyi “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Sebagaimana diketahui bahwa keadilan dan ketidakadilan tidak dapat dipisahkan dari hidup dan kehidupan bermasyarakat. Keadilan sosial menyangkut kepentingan masyarakat dengan sendirinya individu yang berkeadilan sosial harus menyisihkan kebebasan individunya untuk kepentingan individu yang lainnya. Hukum nasional hanya mengatur keadilan bagi semua pihak, oleh karenanya keadilan di dalam perspektif hukum nasional adalah keadilan yang mensekankan atau menyelaraskan keadilan-keadilan yang bersifat umum diantara sebagian dari keadilan-keadilan individu. Keadilan ini menitikberatkan pada keseimbangan antara hak-hak individu masyarakat dengan kewajiban-kewajiban umum yang ada di dalam kelompok masyarakat hukum.

Hierarki selanjutnya dari tujuan hukum yakni kemanfaatan, di mana dalam tujuan hukum kemanfaatan merupakan hal penting yang harus diwujudkan setelah adanya keadilan. Terkait kemanfaatan hukum menurut teori utilitis, hukum ingin menjamin kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya. Pada hakekatnya menurut teori ini tujuan hukum adalah manfaat dalam menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang banyak. Manfaat hukum adalah dapat dicapainya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum yang tertib. Satjipto Raharjo

mengungkapkan, bahwa teori kemanfaatan (kegunaan) hukum bisa dilihat sebagai perlengkapan masyarakat untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan. Oleh karena itu ia bekerja dengan memberikan petunjuk tentang tingkah laku dan berupa norma (aturan-aturan hukum). Pada dasarnya peraturan hukum yang mendatangkan kemanfaatan atau kegunaan hukum ialah untuk terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum tertib (*rechtsorde*).¹⁷⁷

Setelah keadilan dan kemanfaatan terwujud, maka tujuan hukum selanjutnya adalah adanya kepastian hukum. Kepastian hukum mengandung arti adanya hukum setiap orang mengetahui yang mana dan seberapa haknya dan kewajibannya. Kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.

Sejatinya, kepastian hukum dimaknai sebagai suatu keadaan di mana telah pastinya hukum karena adanya kekuatan yang konkret bagi hukum yang bersangkutan. Keberadaannya harus merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi

¹⁷⁷Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1991, halaman 13.

yustisiabel (pencari keadilan) terhadap tindakan sewenang-wenang, yang artinya bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.¹⁷⁸ Kepastian hukum menunjuk pada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten di mana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Tujuan kepastian hukum mutlak untuk dicapai guna melindungi kepentingan umum dengan fungsi sebagai motor utama penegak keadilan dalam masyarakat, menegakkan kepercayaan warga negara kepada penguasa, dan menegakkan wibawa penguasa di hadapan pandangan warga negara.¹⁷⁹

Ketiga tujuan hukum yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum harus terdapat kompromi, harus mendapat atensi secara proporsional seimbang. Secara hakiki dalam diskursus keadilan, bahwa keadilan dapat dilihat dalam dua arti pokok, yakni dalam arti formal yang menuntut bahwa hukum itu berlaku secara umum, dan dalam arti materiil yang menuntut agar setiap hukum itu harus sesuai dengan cita-cita keadilan masyarakat. Jeremy Bentham dalam ajarannya mengemukakan bahwa tujuan hukum dan wujud keadilan adalah untuk mewujudkan *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang). Bentham juga mengemukakan bahwa tujuan perundang-undangan untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat.

¹⁷⁸Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, halaman 2.

¹⁷⁹A. Ridwan Halim, *Evauasi Kuliah Filsafat Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987, halaman 166.

Pemberantasan kejahatan di Indonesia dengan pola yang telah dijabarkan di atas menjadi permasalahan sendiri karena tujuan dari pemberantasan korupsi tersebut tentulah kembalinya kerugian keuangan negara dan dapat meminimalisir kerugian keuangan negara. Keadilan dalam pemberantasan korupsi jika kita kaitkan dengan tujuan hukum adalah keadilan bukan berarti pelaku tindak pidana korupsi berhasil di pidana badan menandakan keadilan sudah terwujud. Persepsi yang sekarang muncul dalam masyarakat pidana penjara terhadap pelaku tindak pidana korupsi adalah keberhasilan aparat penegak hukum, tentu persepsi seperti ini tidak bisa dijadikan patokan nilai keadilan dalam sistem pemberantasan tindak pidana korupsi. Hukum bukanlah persepsi, hukum adalah sesuatu yang luhur yang koreksi keberhasilannya bukanlah persepsi tetapi nilai-nilai dan komponen hukum itu sendiri harus terpenuhi untuk dapat dikatakan berhasil. Pidana penjara yang ada saat ini hanya mengantarkan kita pada siapa pelaku tindak pidana korupsi namun pekerjaan lainnya mengenai kerugian keuangan negara akibat kejahatannya belum terselesaikan. Karena dalam beberapa putusan atas perbuatan tindak pidana korupsi ada beberapa hal yang harus menjadi perhatian serius yaitu mengenai pidana tambahan, yaitu pidana berupa ganti rugi atas kerugian keuangan negara yang timbul dan terbukti dalam persidangan. Pidana tambahan ini tentu bagus dan baik adanya dari aspek pengembalian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. Penerapan pidana tambahan dengan subsidiair hukuman badan jika tidak mampu mengganti total kerugian negara yang telah diputus pengadilan membuat banyak pelaku tindak pidana korupsi lebih memilih

menjalankan hukuman badan terlebih mereka sudah memahami situasi didalam lembaga pemasyarakatan Indonesia yang masih bisa bernegosiasi terkait fasilitas.

Tiga tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian dikaitkan dengan tindak pidana korupsi dan penegakannya bahwa saat ini kepastian hukum menjadi paling terdepan didalam penerapan, ini dapat dibuktikan bahwa setiap pelaku tindak pidana korupsi dalam penegakan hukum Indonesia lebih sering mendapatkan hukuman badan, sedangkan pidana tambahan menurut data yang telah dijabarkan sebelumnya hanya 2,2% dari total perkara yang ada. Mengaitkan tujuan hukum dengan tujuan pemberantasan tindak pidana korupsi perlunya kombinasi diantara tiga tujuan hukum agar semua sasaran dari tujuan hukum itu ditegakkan dapat dirasakan oleh seluruh lapisan. Gustav Radbruch menjelaskan bahwa tujuan paling utama dari hukum adalah keadilan, dalam artian bahwa instrumen utama dalam mencapai tujuan ditegakannya hukum adalah keadilan. Perkara tindak pidana korupsi dalam mengupayakan pemberantasannya tentu harus mengacu pada tujuan utama hukum yaitu keadilan, karena keadilanlah yang mampu memunculkan ketertiban ditengah masyarakat. Sejarah bangsa ini mulai dari berbagai peristiwa terjadi keonaran sejak zaman kemerdekaan diawali adanya rasa ketidakadilan baik yang dirasakan orang-perorangan ataupun kelompok tertentu.

Terkait dengan penanganan kejahatan korupsi di Indonesia, hal ini sejalan dengan teori keadilan John Rawl yang pada intinya menyatakan bahwa semua nilai-nilai, kebebasan dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan, dan basis harga diri harus didistribusikan secara sama. Suatu distribusi yang tidak sama atas nilai-

nilai sosial tersebut hanya diperbolehkan apabila hal itu memang bermanfaat bagi setiap orang. Pengembalian keuangan negara sebagai upaya penanganan kerugian keuangan negara akibat korupsi merupakan suatu bentuk distribusi kesempatan yang sama bagi warga masyarakat untuk memperoleh mafaat dari pembangunan yang dilakukan dengan keuangan negara. Tuntutan untuk memberikan prioritas kepada hak dan kebebasan dasar sebagaimana teori John Rawls telah memperlihatkan bahwa sesungguhnya banyak nilai dasar (*basic goods*), yaitu nilai-nilai yang diperlukan untuk kelayakan hidup sebagai manusia harus dilindungi. Pembatasan terhadap hak dan kebebasan hanya diperbolehkan sejauh untuk melindungi dan mengamankan pelaksanaan kebebasan itu sendiri. Hal ini mengandung makna perlu diterimanya suatu pengaturan secara kelembagaan atas praktik-praktik kebebasan agar pelaksanaan kebebasan tidak membahayakan yang memang menjadi hak setiap orang. Prinsip keadilan menuntut bahwa ketidaksamaan dalam pencapaian nilai-nilai sosial ekonomi diperbolehkan asalkan tidak menutup peluang pihak lain untuk menadapatkan manfaat dari hal yang sama. Bahwa ketidaksamaan dalam perolehan nilai soial ekonomi tidak dapat dikatakan sebagai bentuk ketidakadilan.¹⁸⁰

Bahwa tentu sangat disadari dan dapat dirasakan bahwa pemberantasan korupsi di Indoensai masih belum menemui titik efektif atau selaras dengan tujuan hukum sendiri. Jika hukuman badan yang menjadi tujuan utama pemberantasan kosupsi tentu sangat jauh dari kata layak untuk menghadirkan nilai-nilai keadilan

¹⁸⁰Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, halaman 71-74.

ditengah masyarakat. Melihat sistem pembinaan masyarakatan yang ada saat ini yang bukan lagi menjadi sesuatu rahasia, di mana sistem masyarakatan yang ada untuk terpidana korupsi tidak mencerminkan sesuatu yang menakutkan bahkan dengan sistem masyarakatan kita yang masih bisa bernegosiasi fasilitas dengan materi antara terpidana dan pengelola lembaga masyarakatan membuat para pelaku tindak pidana korupsi tidak merasa takut apabila perbuatannya diketahui aparat penegak hukum. Sistem remisi dan bebas bersyarat yang masih bisa di nikmati para pelaku tindak pidana korupsi membuat hukuman badan hanya menghalangi ruang gerak para pelaku tindak pidana korupsi saja, namun total kerugian keuangan negara sangat mungkin bisa dinikmati oleh para pelaku, mengingat tidak semua pelaku tindak pidana korupsi dijerat dengan pasal berlapis mengenai TPPU.

Keadilan yang menjadi tujuan hukum yang utama tentu perlu didorong agar regulasi yang ada mampu mendorong rasa adil dalam pemberantasan korupsi. Keadilan adalah perekat tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Hukum diciptakan agar setiap individu anggota masyarakat dan penyelenggara negara melakukan sesuatu tindakan yang diperlukan untuk menjaga ikatan sosial dan mencapai tujuan kehidupan bersama atau sebaliknya agar tidak melakukan suatu tindakan yang dapat merusak tatanan keadilan. Jika tindakan yang diperintahkan tidak dilakukan atau suatu larangan dilanggar, tatanan sosial akan terganggu karena tercidainya keadilan. Untuk mengembalikan tertib kehidupan bermasyarakat, keadilan harus ditegakkan. Hukum sebagai pengemban nilai keadilan menjadi ukuran bagi adil tidak adilnya tata hukum. Tidak hanya itu, nilai

keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Keadilan menjadi dasar bagi tiap hukum positif yang bermartabat.¹⁸¹

Dikemukakan, bahwa sistem hukum Indonesia tidak menganut sistem hukum secara mutlak *statute law*, dan juga tidak mutlak menganut sistem *common law*, sekalipun banyak yang mendukung pendapat bahwa sistem *judge made law* itu menjunjung tinggi harkat dan martabat hakim sebagai lembaga atau institusi pencipta hukum. Hal yang paling fundamental ketika membicarakan hukum tidak terlepas dengan keadilan. Dari zaman Yunani hingga zaman modern para pakar memiliki disparitas konsep keadilan.

Kita ketahui bahwa sistem hukum kita terkait tindak pidana korupsi yang masih belum bisa mengedepankan keadilan, mengingat masih banyaknya total kerugian keuangan negara yang belum kembali dan hanya mampu memberikan hukuman badan sebagai sasaran utama maka harus ada suatu formula hukum yang mampu mewujudkan keadilan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Pertanyaan besar tentu mengenai bagaimana kita menciptakan formula hukum, sementara aturan yang ada sudah mengatur seperti saat ini. Menurut *A Theory of Justice* karya John Rawls, keadilan adalah kebajikan utama dari institusi sosial, sama seperti kebenaran adalah kebajikan utama dari sistem pemikiran. Jika sebuah teori salah, itu harus ditolak atau direvisi, dan jika hukum atau institusi tidak adil, itu harus diubah atau dihapuskan, tidak peduli seberapa bagus atau hemat

¹⁸¹Yovita A. Mangesti & Bernard L. Tanya, *Moralitas Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, halaman 74.

biayanya.¹⁸² Pernyataan ini menegaskan jika sistem pemberantasan korupsi Indonesia saat ini dianggap tidak adil karena tidak mampu memujudkan cita-cita utama pemberantasan korupsi yaitu mengembalikan kerugian keuangan negara maka tidaklah menjadi suatu masalah sistem itu dirubah. Karena sistem hukum yang tidak adil harus segera di revisi karena buat apa memiliki sistem hukum yang tidak mampu mendorong rasa adil dimasyarakat karena sistem hukum dibuat dengan tujuan utama yaitu keadilan.

Teori utilitas menyatakan tujuan dari hukum adalah membuat semua orang bahagia. Kebahagiaan disini tentu harus disandingkan pula dengan hak-hak orang tersebut. Kebahagiaan akan didapat apabila hak-hak seseorang sebagai manusia dijaga dan dipenuhi. Sistem pemberantasan korupsi di Indonesia yang lebih banyak mengedepankan opini media dan giringan pendapat media membuat buruk pula sistem kerja aparat hukum. Euforia kebahagiaan dengan ditangkapnya seorang pelaku kejahatan tindak pidana korupsi seakan membuat sudah selesai semua langkah dari kasus tersebut, padahal masih ada jalan panjang mulai dari pembuktian yang akan menghabiskan biaya negara sampai upaya pengembalian keuangan negara yang hilang, yang mana pada akhirnya yang didapati hanya hukuman badan saja dari pelakunya. Secara manfaat hanya euforia media saja yang bisa didapatkan, bagi masyarakat yang haknya sudah hilang karena tindak pidana korupsi tidak memiliki manfaat apapun, karena uang negara yang seharusnya untuk masyarakat dan pembangunan tidak kembali lagi pada

¹⁸²Hulma Panjaitan, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jala Permata Aksara, Bekasi, 2021, halaman 33.

masyarakat hanya tergantung dengan hukuman badan saja. Kemanfaatan hukum erat kaitannya rasa bahagia masyarakat, rasa bahagia masyarakat bukan diukur dari opini media tetapi diukur terpenuhi dan terjaganya hak-hak masyarakat dalam bernegara termasuk terjaganya aset negara yang dapat digunakan untuk pembangunan yang bersentuhan dengan kehidupan masyarakat. Keadilan yang dapat dipenuhi dalam sistem hukum tentu akan mampu mendorong rasa manfaat. Instrumen hukum yang digagas dan diciptakan harus memiliki pula nilai-nilai manfaat, hukum yang kosong dalam segi manfaat hanyalah sebagai suatu regulasi yang ada tetapi tidak memiliki kegunaan, seperti kendaraan yang bergerak tapi tanpa ada tujuan pasti. Nilai-nilai manfaat harus muncul dari sebuah sistem hukum, begitu juga dalam sistem hukum pidana yang mengatur tindak pidana korupsi. Mengedepankan hukuman badan bagi pelaku tindak pidana korupsi selain tidak berkeadilan juga tidak berkemanfaatan secara tujuan hukum yang paling utama.

Tujuan hukum yaitu kepastian hukum tidaklah sulit untuk disandingkan dengan tujuan hukum lainnya, karena kepastian hukum adalah bentuk adanya sebuah aturan atau keputusan untuk dilaksanakan. Sehingga perubahan pola sistem hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi agar dapat mengedepankan pengembalian kerugian keuangan negara tidak akan berbenturan dengan kepastian hukum. Karena perubahan yang ada bisa saja dalam bentuk surat edaran lembaga hukum negara, surat keputusan ketua lembaga hukum negara yang bersifat diskresi. Hal itu dilakukan karena dianggap perlunya sesuatu di terapkan sementara undang-undang belum mengaturnya yang mana jika

menunggu Undang-Undang terbentuk akan ada kekacauan tatanan dan tujuan dari sebuah sistem hukum maka diperlukan sebuah kebijakan yang dapat mengakomodir tersebut. Sistem hukum yang ideal dalam pemberantasan korupsi di Indonesia haruslah sistem hukum yang mampu mengakomodir nilai-nilai keadilan dan kemanfaatan dan juga tanpa mengesampingkan kepastian hukum, artinya jika suatu sistem hukum dianggap tidak mengakomodir keadilan dan kemanfaatan maka perubahannya harus pula berlandaskan hukum sehingga memiliki nilai kepastian hukum untuk dapat dipatuhi oleh siapa saja.

Salah satu tokoh terkemuka dalam kajian hukum dan ekonomi serta analisis ekonomi terhadap hukum adalah Richard A. Posner. Dia berupaya memanfaatkan ilmu ekonomi dalam hukum, terutama konsep "*rational maximizer*" (maksimalisasi rasional). Menurutny, tugas ilmu ekonomi adalah mengeksplorasi kecenderungan bahwa manusia bertindak sebagai pemaksimal rasional (*rational maximizer*) yang tujuan hidupnya adalah mencapai kepuasan atau kepentingan pribadinya (*self-interest*), yang dalam ekonomi disebut dengan kemanfaatan atau utility.¹⁸³ Posner menyatakan bahwa penerapan konsep ekonomi, terutama dalam hal nilai, kemanfaatan, dan efisiensi (*value, utility, and efficiency*), sangat penting. Oleh karena itu, hukum seharusnya tidak hanya memperhatikan konsep keadilan, tetapi juga harus memiliki nilai, manfaat, dan efisiensi.¹⁸⁴ Dalam hukum pidana, Posner menekankan perlunya menemukan bentuk sanksi alternatif selain sanksi pidana konvensional. Menurutny "...there

¹⁸³ Robert Cooter dan Thomas Ulen, *Law and Economics*, Boston: Pearson Addison Waley Inc, 2004, halaman 42.

¹⁸⁴ Richard A. Posner, *Economics Analysis of Law*, New York: Aspen Publishers, 2003, halaman 11.

*should be distinctive sanctions, sought by the state, for some types of wrongdoing and what substantive doctrines such sanctions entail.*¹⁸⁵ Artinya, harus ada sanksi khusus, yang diupayakan oleh negara, untuk beberapa jenis kesalahan dan doktrin substantif apa yang diperlukan oleh sanksi tersebut.

Menurut banyak pakar, kajian hukum dan ekonomi dimulai dengan ajaran Bentham, yang menawarkan jalan tengah antara kepastian dan keadilan dengan menekankan ajaran inti kemanfaatan, yang dikenal sebagai utilitarianisme. Asas manfaat adalah salah satu tujuan inti dari substansi nilai keadilan. Pemahaman tentang keadilan dipengaruhi oleh berbagai teori dari ahli filsafat, seperti Roscoe Pound yang melihatnya dari perspektif pencapaian, Jeremy Bentham yang menilainya dari sudut kemanfaatan, dan Hans Kelsen yang mengukur keadilan berdasarkan pelaksanaan hukum itu sendiri. Hukum dan ekonomi pada dasarnya merupakan cabang ilmu hukum yang memanfaatkan kontribusi ilmu ekonomi untuk memperdalam pemahaman tentang hukum. Kajian hukum dan ilmu ekonomi menjadi fokus penelitian yang diperluas melalui perspektif ekonomi. Dengan demikian, perbedaan utama antara kedua istilah tersebut adalah bahwa *Economic Analysis of Law* mencakup esensi dari kedua disiplin, sedangkan Hukum dan Ekonomi tidak selalu melibatkan analisis hukum sebagai fokus utamanya.

Keadilan menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif. Kepada keadilanlah hukum positif berpangkal. Sedangkan nilai konstitutif, karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum. Tanpa

¹⁸⁵ *Ibid*, halaman 215.

keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum. Apabila, dalam penegakan hukum cenderung pada nilai kepastian hukum atau dari sudut peraturannya, maka sebagai nilai telah menggeser nilai keadilan dan kegunaan. Hal ini dikarenakan, didalam kepastian hukum yang terpenting adalah peraturan itu sendiri sesuai dengan apa yang dirumuskan. Begitu juga ketika nilai kemanfaatan lebih diutamakan, maka nilai kemanfaatan akan menggeser nilai kepastian hukum maupun nilai keadilan karena yang penting bagi nilai kemanfaatan adalah kenyataan apakah hukum tersebut dapat bermanfaat bagi masyarakat. Demikian juga, ketika yang diperhatikan hanya nilai keadilan, maka akan menggeser nilai kepastian hukum dan kemanfaatan. Sehingga, dalam penegakan hukum harus ada keseimbangan antara ketiga nilai tersebut.

B. Kebijakan Perjanjian Penangguhan Penuntutan Kaitannya Dengan Pengembalian Kerugian Keuangan Negara

Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.¹⁸⁶ Yang berwenang melakukan penuntutan adalah penuntut umum. Dalam hal penuntut umum berpendapat bahwa dari hasil penyidikan dapat dilakukan penuntutan, ia dalam waktu secepatnya membuat surat dakwaan.¹⁸⁷

Penuntut umum dapat menghentikan penuntutan dalam hal:¹⁸⁸

1. Tidak terdapat cukup bukti;

¹⁸⁶Pasal 1 angka 7 [Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana](#) (“KUHP”)

¹⁸⁷Pasal 140 ayat (1) KUHP

¹⁸⁸Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHP

2. Peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana;
3. Perkara ditutup demi hukum

Dalam hal dilakukan penghentian penuntutan, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan (Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan – “SKPP”).¹⁸⁹ Isi surat ketetapan tersebut diberitahukan kepada tersangka dan bila ia ditahan, wajib segera dibebaskan. Turunan surat ketetapan itu wajib disampaikan kepada tersangka atau keluarga atau penasihat hukum, pejabat rumah tahanan negara, penyidik dan hakim. Apabila kemudian ternyata ada alasan baru, penuntut umum dapat melakukan penuntutan terhadap tersangka.¹⁹⁰



Prosedur Penanganan Perkara Tindak Pidana

Dari sisi hukum positif pada tataran dogmatika hukum maupun pada tataran teori hukum tentang penuntutan, tidak ada pengaturan dan atau teori tentang penangguhan penuntutan dalam perkara tindak pidana khusus dan atau perkara

¹⁸⁹Pasal 140 ayat (2) huruf b dan c KUHP

¹⁹⁰Pasal 140 ayat (2) huruf d KUHP

tindak pidana korupsi untuk kepentingan perjanjian pengembalian kerugian keuangan negara. Dengan menggunakan konsep atau metode penafsiran gramatikal dan hermeunitika hukum, yaitu menemukan hukum baru melalui penafsiran teks, maka pasal 4 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi dapat ditafsirkan menanggukkan penuntutan sebelum menetapkan terpidana sebagai pelaku tindak pidana korupsi. Pada tahap penafsiran dengan metode eksplanasi dilakukan penjelasan dan analisis terhadap makna yang terkandung dalam aturan hukum sehubungan dengan isu hukum dalam penelitian ini sehingga keseluruhannya membentuk satu kesatuan yang saling berhubungan secara logis. Eksplanasi juga dilakukan melalui metode hermeneutika hukum, yaitu teori penemuan hukum baru dengan penafsiran/interpretasi teks. “Bahwa esensi dari hermeneutika hukum adalah ajaran filsafat mengenai hal mengerti/memahami sesuatu, atau sebuah metode interpretasi (penafsiran) terhadap suatu /teks”.¹⁹¹

Terkait hal ini, pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut secara jelas mengatur bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana korupsi. Artinya bahwa meskipun pelaku yang oleh penegak hukum pidana disebut tersangka/terdakwa korupsi mengembalikan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi yang dilakukannya, ia tetap diproses secara hukum sebagaimana mestinya.

¹⁹¹Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal viii., lihat, BAB I tentang metode analisis bahan hukum, halaman 55.

Namun pada praktiknya, adanya pengembalian kerugian keuangan negara tersebut menyebabkan pihak penyidik mengeluarkan SP3 terkait kasus dugaan korupsi tersebut dengan berbagai macam alasan yang salah satunya merupakan tidak cukup bukti karena kerugian keuangan negara sudah dikembalikan sehingga kerugian keuangan negara tersebut tidak terbukti karena sudah tidak ada lagi.

Hal tersebut dirasa akan mengakibatkan para pelaku kasus korupsi lepas dari tuntutan hukum karena pada tahapan proses penyidikan telah dihentikan, yang mengakibatkan aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah tidak diperhatikan terutama tentang eksistensi pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menjelaskan bahwa: "Pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 3".¹⁹²

Merujuk pengaturan pada pasal 4 Undang-Undang tersebut, sebagaimana diatur dalam pasal 2 dan pasal 3, jenis tindak pidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut adalah tindak pidana korupsi menyangkut kerugian keuangan negara sebagaimana dirumuskan sebagai berikut ini:

Pasal 2 ayat (1):

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Kemudian pasal 3, mengatur bahwa:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Ketentuan pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan hanya mengatur tentang larangan penyalahgunaan wewenang, bukan mengatur tentang konsep penyalahgunaan wewenang, sehingga pengertian penyalahgunaan wewenang menjadi rumusan yang menjadi tidak jelas, norma kabur atau tergantung pada penegak hukum tindak pidana korupsi yang nota bene bukan ahli hukum administrasi negara,

Philipus M Hadjon berpendapat, bahwa:

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi negara selalu dipararelkan dengan konsep *detournement de pouvoir*. Dalam *Verklarend Woordboek, Operbaar Bestuur* dirumuskan sebagai: *het oneigenlijk gebruik maken van haar bevoegdheid door de overhead. Hiervan is sprake indien een overheidsorgaan zijn bevoegdheid die d kennelijk tot een ander heft gebruikt dan tot doeleinden waartoe bevoegdheid is gegeven. De overhead schendt Aldus het specialiteitsbeginsel.* (penggunaan wewengangnya tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewengangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dengan demikian pejabat melanggar asas spesialisitas)¹⁹³

Peraturan perundang-undangan atau undang-undang berlaku baik undang-undang administrasi pemerintahan, undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi, maupun undang-undang peradilan tata usaha negara tidak sekalipun memberikan penjelasan yang memadai tentang penyalahgunaan wewenang. Tidak

¹⁹³Philipus M. Hadjon, et. al, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, halaman 21-22.

adanya penjelasan tentang penyalahgunaan wewenang dalam peraturan atau undang-undang akan membawa implikasi interpretasi yang beragam. Hal tersebut sangat berbeda sekali dengan penjelasan tentang "melawan hukum" ("*wederrechtelijke*") yang dirasakan sudah cukup memadai, meskipun demikian dalam penerapannya masih "*debatable*".

Di dalam referensi hukum sering dijumpai penggunaan istilah "melawan hukum" ("*wederrechtelijkheid*") dan "melanggar hukum" ("*onrechtmatige daad*"). Penggunaan dua istilah tersebut sering kali dipertukarkan. Istilah "melanggar hukum" lazim dipergunakan dalam ranah hukum perdata, sedangkan "melawan hukum" lazim dipergunakan dalam ranah hukum pidana. Dalam hukum pidana unsur "melawan hukum" dibatasi daya berlakunya oleh "Asas Legalitas" (Pasal 1 ayat (1) KUHP), sedangkan "melanggar hukum" mempunyai cakupan yang lebih luas, tidak hanya terbatas pada "*written law*" tetapi juga "*unwritten law*" / "*the living law*". Sementara itu dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pengertian unsur melawan hukum meliputi formil dan materiil, yang identik dengan pengertian "*onrechtmatige daad*".

Andi Hamzah menyatakan rumusan pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak terdapat di Australia, Hongkong, Malaysia, Singapura, dan Thailand yang mempunyai Undang-Undang Anti Korupsi. Lebih lanjut dikatakan, rumusan ini merupakan kriminalisasi pasal 1365 BW tentang *onrechtmatige daad*.¹⁹⁴

¹⁹⁴Andi Hamzah, *Perumusan dan Penerapan Ajaran Melawan Hukum materiel Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Makalah, Disampaikan Pada Seminar Nasional Aspek Pertanggungjawaban Pidana Dalam Kebijakan Publik Dari Tindak Pidana Korupsi, Semarang, 6-7 Mei 2004, halaman 1.

Barda Nawawi Arief melakukan identifikasi adanya pemahaman sifat melawan hukum materiel. Pandangan pertama melihat makna materiel dari sifat/hakikat perbuatan terlarang dalam undang-undang, untuk pandangan kedua dari sudut sumber hukum. Menurut pandangan kedua, makna atau pengertian sifat melawan hukum formal dan sifat melawan hukum materiel sebagai berikut:

- a. Sifat melawan hukum formal: identik dengan melawan/ bertentangan dengan Undang-Undang atau kepentingan hukum (perbuatan maupun akibat) yang disebut dalam Undang-Undang (hukum tertulis atau sumber hukum formal). Jadi "hukum" diartikan sama dengan Undang-Undang ("*wet*"). Oleh karena itu sifat melawan hukum formal identik dengan "*onwetmatige daad*".
- b. Sifat melawan hukum materiel: identik dengan melawan/ bertentangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum yang hidup (*unwritten law/the living law*), bertentangan dengan asas-asas kepatutan atau nilai-nilai (dan norma) kehidupan sosial dalam masyarakat (termasuk tata susila dan hukum kebiasaan/adat). Jadi singkatnya, "hukum" tidak dimaknai secara formal sebagai "*wet*", tetapi dimaknai secara materiel "*recht*". Oleh karena itu sifat melawan hukum materiel identik dengan "*onrechtmatige daad*".¹⁹⁵

Lebih lanjut Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa:

Dilihat dari latar belakang historis, sosiologis, substansial, dan ide dasar yang terkandung dalam "Penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999", sifat melawan hukum materiel dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tidak hanya tertuju pada tindak pidana korupsi dalam pasal 2 (yaitu "memperkaya diri sendiri, orang lain, korporasi"), tetapi juga terhadap tindak

¹⁹⁵Barda Nawawi Arief, *Konsepsi Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana*, Makalah, Disampaikan Pada Seminar Nasional Aspek Pertanggungjawaban Pidana Dalam Kebijakan Publik Dari Tindak Pidana Korupsi, Semarang, 6-7 Mei 2004, halaman 2-4.

pidana dalam pasal 3 (yaitu "menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan").¹⁹⁶

Sementara itu di dalam pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dinyatakan: "Setiap pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud". Rumusan "melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya" dijumpai juga dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dalam pasal 59 dinyatakan sebagai berikut:

- (1) Semua kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.

Dari rumusan pasal tersebut pembentuk undang-undang membedakan "melanggar hukum" dengan "kelalaian/melalaikan kewajibannya". Secara implisit pembentuk undang-undang ingin menyatakan bahwa perbuatan "melanggar hukum" sebagai bentuk kesengajaan, sebagai lawan kata dari "kelalaian/melalaikan kewajiban" sebagai bentuk kealpaan.

¹⁹⁶Ibid., halaman. 17-18.

Istilah yang dipergunakan oleh pembentuk undang-undang adalah melanggar hukum yang merupakan terjemahan dari "*onrechtmatige daad*" hal tersebut merupakan konsep hukum perdata (Pasal 1365 BW), menurut Pompe untuk padanannya *onrechtmatige daad* dalam hukum pidana adalah melawan hukum materiel ("*materielle wederrechtelijkheid*").

Terkait dengan rumusan pasal tersebut, pertanyaan yang dapat diajukan adalah: di manakah posisi penyalahgunaan wewenang? penyalahgunaan wewenang masuk dalam klasifikasi melanggar hukum (melawan hukum). Melanggar hukum sebagai genusnya, penyalahgunaan wewenang sebagai speciesnya. Penyalahgunaan wewenang sebagai perbuatan melanggar hukum dengan bentuknya sebagai kesengajaan. Unsur kesengajaan ditempatkan di depan ("*dengan tujuan menguntungkan...*") maka kesengajaan mencakup unsur-unsur yang lain, termasuk penyalahgunaan wewenang.

Unsur "dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" Kata "dapat" sebagaimana dimuat pada Penjelasan pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 dinyatakan sebagai berikut:

Dalam ketentuan ini, kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Kata "dapat" yang menunjukkan sebagai delik formil diperkuat lagi dengan rumusan pada pasal 4 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana disebutkan di atas, bahwa: *pengembalian kerugian keuangan negara atau*

perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 3.

Konsekuensi delik dirumuskan secara formil yang dipentingkan adalah perbuatannya, bukan akibatnya seperti dalam perumusan delik materil. Pada delik formil tidak perlu dicari hubungan kausal (*conditio sine quanon*) antara akibat dengan perbuatan, yang paling penting adalah perbuatan tersebut melawan hukum atau tidak.

Pengertian keuangan negara dapat dilihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang dinyatakan sebagai berikut: yang dimaksud keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- (a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat negara, baik di tingkat pusat maupun daerah;
- (b) berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungja-waban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Pengertian keuangan negara dapat dijumpai pula dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dinyatakan sebagai berikut: “Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala

sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Selanjutnya pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ditentukan tentang keuangan negara meliputi:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. penerimaan negara;
- d. pengeluaran negara;
- e. penerimaan daerah;
- f. pengeluaran daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dari kedua undang-undang tersebut nampak bahwa pengertian keuangan negara pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 sifatnya lebih terperinci dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pengertian perekonomian negara dapat dijumpai dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, dinyatakan sebagai berikut: "Perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian negara yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik ditingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada kehidupan masyarakat".

Rumusan pengertian "perekonomian negara" sangat fleksibel dan luas cakupannya. Misalnya, melakukan penimbunan beras, pupuk, BBM dan lain sebagainya dapat dikenakan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 karena mempunyai dampak terganggunya perekonomian negara. Bagaimana dengan berlakunya ketentuan pasal 14 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999?

Rumusan pengertian "perekonomian negara" yang sangat luas/ elastis tersebut tidak menutup kemungkinan terhadap satu jenis perbuatan dapat dikenakan beberapa peraturan pidana. Terkait dengan hal tersebut, untuk menjawab pertanyaan di atas harus kembali pada asas preferensi hukum yaitu: *Lex Specialis, Lex Superiori, atau Lex Posteriori*.

Dalam kaitan dengan unsur "merugikan perekonomian negara", unsur "kerugian keuangan negara" tidak selalu mesti harus ada, hal tersebut disebabkan penggunaan kata "atau" dalam pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 menunjukkan sifat alternatif. Artinya unsur "keuangan negara" atau

"perekonomian negara" saling meniadakan. Pengertian kerugian negara/daerah menurut Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 adalah: "Kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai".

Rumusan "merugikan keuangan negara atau perekonomian negara" yang terdapat dalam pasal 2 dan pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 merupakan akibat adanya perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang. Hal ini mengandung arti bahwa ada kerugian keuangan negara atau perekonomian negara jika terpenuhi unsur perbuatan melawan hukum atau penyalahgunaan wewenang terbukti. Sebaliknya tidak ada kerugian keuangan negara atau perekonomian negara jika tidak dapat dibuktikan unsur perbuatan melawan hukum atau tidak ada penyalahgunaan wewenang. Argumentasi tersebut menunjukkan hubungan kausalitas sehingga harus dimaknai dalam urutan logis, membuktikan penyebab kemudian menghitung akibat.¹⁹⁷

Kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 adalah kerugian negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah,

¹⁹⁷Ridwan, *Persinggungan Antar Bidang Hukum dalam Penyelesaian Perkara Korupsi di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016, halaman. 50-51, Periksa juga, Hanafi Amrani dkk, *Esensi Keberadaan Pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Dan Implementasinya Dalam Praktek Penegakan Hukum*, Laporan Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2017, halaman 39.

Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum juga melakukan audit terhadap kerugian keuangan negara pusat/daerah¹⁹⁸. Dalam hal penyelesaian kerugian keuangan negara/daerah, Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengatur, bahwa: “BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara”.

Hampir semua tuntutan penuntut umum, maupun putusan hakim berpendapat, bahwa dalam proses persidangan kasus tindak pidana korupsi pengembalian kerugian keuangan negara merupakan salah satu faktor yang meringankan tuntutan maupun hukuman, bukan menghapuskan perbuatan melawan hukum dan pertanggung jawaban pidananya pelaku. Korupsi di Indonesia merupakan suatu persoalan yang darurat dan penegakan hukum dalam kasus tindak pidana korupsi ini sering menjadi tuntutan masyarakat untuk segera dilakukan pemberantasannya. Sejatinya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih tergantung pada efektivitas penegakan hukum dalam penanggulangan korupsi yang menjadi permasalahan besar bagi Indonesia.

Untuk mengembalikan kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi merupakan bentuk mereformasi dan membangun institusi hukum yang dapat mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi pada tingkat regional dan nasional. Bentuk pengembalian aset negara harus dilakukan oleh pemerintah

¹⁹⁸Muhammad Yusuf, *Merampas Aset Koruptor*, Kompas, Jakarta, 2013, halaman 176.

Indonesia, karena dengan memperhatikan kasus kerugian keuangan negara, Indonesia dianggap sebagai negara korban korupsi; uang yang dikorupsi tersebut adalah uang yang seharusnya diperuntukkan terhadap meningkatnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Keuangan yang diambil oleh koruptor harus dikembalikan sebagai salah satu sumber keuangan untuk penciptaan kesejahteraan rakyat. Bentuk pengembalian sebagai upaya preventif bagi pelaku potensial.¹⁹⁹

Mengembalikan kerugian keuangan negara dalam perspektif hukum administrasi negara pada dasarnya berorientasi pada pemulihan kerugian keuangan negara, hal tersebut dapat dilihat sebagaimana diatur dalam pasal 35 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa: “Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.”

Adapun hal tersebut diperkuat dengan penjelasan mengenai penyelesaian kerugian keuangan negara/daerah sebagaimana diatur dalam pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, adalah sebagai berikut:

- (1) Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.

¹⁹⁹Nashriana, “*Asset Recovery Dalam Tindak Pidana Korupsi: Upaya Pengembalian Kerugian Keuangan Negara*” dalam eprints.unsri.ac.id/569/1/

Dalam perspektif hukum administrasi negara, sebagaimana diatur dalam Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 2 Tahun 2010 apabila kerugian keuangan negara tidak ditindaklanjuti dan atau dipulihkan oleh pihak yang bertanggungjawab sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, maka BPK segera melaporkan kerugian keuangan negara tersebut kepada penyelidik untuk dilakukannya penyelidikan. Pada saat itu kerugian keuangan negara tidak lagi dalam ranah hukum administrasi negara melainkan telah masuk dalam ranah hukum pidana sebagai fungsi *ultimum remedium*.

Membahas mengenai pengembalian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, maka tidak terlepas dari keberadaan norma pasal 4 Undang- Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai dasar penegakan tindak pidana korupsi yang menyatakan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidananya **pelaku** (huruf tebal oleh peneliti) tindak pidana korupsi. Beberapa ahli hukum memiliki pendapat berbeda terkait pengembalian kerugian keuangan negara oleh pelaku hasil tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara.

Pelaku tindak pidana korupsi adalah “orang atau beberapa orang yang telah melakukan tindak pidana”²⁰⁰, dengan berpedoman pada prinsip hukum pidana melalui “asas praduga tak bersalah”, maka seharusnya pelaku adalah orang yang telah dinyatakan terbukti bersalah melakukan tindak pidana oleh pengadilan melalui putusan hakim. “Memaknai ketentuan Pasal 4 Undang-undang

²⁰⁰M. Marwan dan Jimmy P., *Kamus Hukum (Dictionary Of Law Complete Edition)*, Reality Publisher, Surabaya, 2009, halaman 493.

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dalam konsep hukum administrasi negara, bahwa pelaku adalah orang yang telah diputus oleh hakim sebagai orang yang bersalah dan dihukum,²⁰¹ namun beberapa ahli hukum pidana memaknai pelaku adalah sebelum ditetapkan seseorang menjadi tersangka, dan bahkan penegak hukum pidana menafsirkan sebelum penyidikan.

Kasus gugatan praperadilan atas penetapan tersangka Sjn seorang Kepala Dinas di Kabupaten Tebo pada Tahun 2017, yang menuntut dihentikannya penyidikan karena menurut tersangka ia telah mengembalikan kerugian keuangan negara/daerah Kabupaten Tebo. Berdasarkan Putusan Hakim Pengadilan Negeri Tebo Nomor: 1/Pid.Pra/2017/PN Mrt tanggal 27 November 2017 dalam amar putusannya mengabulkan gugatan untuk menetapkan tidak sahnya penetapan tersangka tergugat.

Selengkapnya mengabulkan gugatan dengan amar putusannya adalah sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Surat Perintah Penyidikan Termohon Nomor: Sprin.Sidik/58.a/VII/2016/Reskrim, tanggal 12 Juli 2016 adalah tidak sah dan tidak berdasar atas hukum, oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
3. Menyatakan Penyidikan yang dilaksanakan oleh Termohon terkait peristiwa Perkara dugaan tindak pidana Korupsi dalam Pengadaan Pembangunan Konstruksi Embung di Desa Sungai Abang, Kecamatan VII Koto, Kabupaten Tebo adalah tidak sah dan tidak berdasar atas hukum, dan oleh karenanya Penyidikan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. Menyatakan Surat Ketetapan Nomor: S.Tap/41/XI/2017/RESKRIM Tentang Penetapan Tersangka, tanggal 3 Nopember 2017 yang menetapkan Pemohon menjadi Tersangka adalah tidak sah dan tidak berdasar atas hukum, dan oleh karenanya Surat Ketetapan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

²⁰¹Sukanto Satoto, *Pengembalian Kerugian Keuangan Negara dan Penetapan Tersangka, Keterangan Ahli Kasus Praperadilan*, Pengadilan Negeri Tebo, 13 November 2017.

5. Menyatakan tidak sah segala keputusan atau penetapan yang dikeluarkan lebih lanjut oleh Termohon yang berkaitan dengan Surat Perintah Penyidikan Nomor: Sprin.Sidik/58.a/VII/2016/Reskrim, tanggal 12 Juli 2016 dan Surat Ketetapan Nomor: S.Tap/41/XI/2017/RESKRIM Tentang Penetapan Tersangka, tanggal 3 Nopember 2017 terhadap diri Pemohon oleh Termohon;
6. Membebaskan biaya perkara kepada Termohon sejumlah Nihil;
7. Menolak permohonan Pemohon selebihnya;²⁰²

Dikabukannya permohonan praperadilan salah satu alasan tersangka adalah telah mengembalikan kerugian keuangan negara/daerah Kabupaten tebo, sehingga pada amar putusan ke 4 dinyatakan oleh hakim adalah Surat Ketetapan Nomor: S.Tap/41/XI/2017/RESKRIM Tentang Penetapan Tersangka, tanggal 3 Nopember 2017 yang menetapkan Pemohon menjadi Tersangka adalah tidak sah dan tidak berdasar atas hukum, dan oleh karenanya Surat Ketetapan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan tersebut membuktikan bahwa dengan mengembalikan kerugian keuangan negara/daerah sebelum penyidikan dan atau penetapan tersangka mengakibatkan tidak sahnya penyidikan dan penetapan tersangka.

Meskipun telah diputus oleh hakim tentang pernyataan tidak sahnya penetapan tersangka, tetapi penyidik kepolisian Polda Jambi tetap “memaksa” melakukan penyidikan terhadap tersangka dengan menggunakan bukti adanya penyalahgunaan wewenang dan perbuatan melawan hukum atas tindakan “tersangka” Sjn, mengakibatkan kerugian keuangan negara/daerah Kabupaten Tebo.

Atas dasar kasus tersebut Ir. SARJONO, Pekerjaan/Jabatan: Pegawai Negeri Sipil/Kepala Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura, dan Ketahanan Pangan

²⁰²Putusan Hakim Pengadilan Negeri Tebo Nomor: 1/Pid.Pra/2017/PN Mrt, tentang Gugatan Praperadilan terhadap Kepolisian RI c.q. Kapolda Jambi c.q. Kapolres Tebo.

Kabupaten Tebo, Provinsi Jambi, Tempat tinggal: Jalan Manunggal No. 67, Rt. 20, Kelurahan Pematang Sulur, Kecamatan Telanai Pura, Kota Jambi, Provinsi Jambi berinisiatif mengajukan permohonan pengujian bahwa keputusan pejabat atau badan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh Ir. SARJONO sebagai Kepala Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura, dan Ketahanan Pangan Kabupaten Tebo Nomor: 521.21/247/IV/DPTP/2016 tertanggal 16 Mei 2016, Perihal Permohonan Pemeriksaan Pembangunan Embung di Desa Sungai Abang Tahun Anggaran 2015 dan tindak lanjutnya tidak ada penyalahgunaan wewenang.

Putusan Hakim pada Pengadilan Tata Usaha negara Jambi Nomor: 2/P/PW/2017/PTUN.JBI tanggal 21 Desember 2017 telah mengabulkan gugatan penggugat untuk menyatakan tidak adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh penggugat dengan pertimbangan sebagai berikut:

Menimbang, bahwa dari ketentuan Pasal 4 di atas, Majelis Hakim dapat mengetahui bahwa Pemohon selaku Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan/Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura, dan Ketahanan Pangan Kabupaten Tebo mempunyai tugas membantu Bupati Tebo khususnya dalam bidang tanaman pangan, hortikultura, dan ketahanan pangan, sehingga apabila dihubungkan dengan fakta hukum di atas, selaras dengan pendapat ahli Prof. Dr. Sukanto Satoto, S.H., M.H. dan Prof. Dr. Bahder Johan Nasution, S.H., M.Hum., Majelis Hakim berpendapat bahwa tindakan yang dilakukan oleh Pemohon *a quo* yang meminta kepada Bupati Tebo untuk melakukan pemeriksaan atas paket pekerjaan konstruksi pembangunan embung di Desa Sungai Abang merupakan suatu bentuk tanggung jawab yang dilakukan oleh Pemohon atas penggunaan dana yang ada pada Dinas/ satuan kerja yang Pemohon pimpin, dan tentu saja menurut Majelis Hakim menilai tindakan ini juga mencerminkan hubungan yang baik antara Pemohon yang Kepala Dinas selaku bawahan dengan Bupati Tebo selaku atasan dari Pemohon;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan di atas dihubungkan dengan ketentuan Pasal 17 dan Pasal 18 UUAP mengenai larangan penyalahgunaan wewenang, Majelis Hakim pendapat bahwa tindakan Pemohon yang melakukan tindakan sebagaimana objek permohonan 2 (dua) yang meminta kepada Bupati Tebo untuk memeriksa pekerjaan pembangunan embung di Desa Sungai Abang tidak mengandung unsur penyalahgunaan wewenang;

Menimbang, bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas mengenai objek permohonan 1 (satu) dan 2 (dua), Majelis Hakim berkesimpulan dan berkeyakinan bahwa Pemohon *a quo* tidak melakukan penyalahgunaan wewenang sebagaimana yang dimaksud Pasal 17 dan Pasal 18 UUAP, sehingga terhadap permohonan Pemohon haruslah dinyatakan beralasan hukum dan haruslah dikabulkan seluruhnya;

Menimbang, bahwa dengan mempedomani ketentuan pasal 100 jo Pasal 107 Undang-Undang Nomor: 5 tahun 1986 jo. Pasal 107A Undang-Undang Nomor: 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan setelah mempertimbangkan semua alat bukti yang diajukan oleh Pemohon di persidangan, Majelis Hakim dalam memutus perkara ini dilandasi keyakinan yang setidak-tidaknya didasarkan pada dua alat bukti yang sah, yang relevan dengan persoalan hukum dalam pemeriksaan perkara permohonan *a quo*, sedangkan bukti-bukti lainnya tetap dimasukkan dalam berkas perkara yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Putusan ini;

Memperhatikan Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor: 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor: 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor: 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Menilai Unsur Penyalahgunaan Wewenang serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan sengketa ini;

M E N G A D I L I,

1. Mengabulkan Permohonan Pemohon Seluruhnya;
2. Menyatakan Kebijakan (diskresi) Pemohon yang memperpanjang waktu kontrak dengan membuat Addendum I Surat Perjanjian atas Tambahan Waktu Kontrak untuk Melaksanakan Paket Pekerjaan Konstruksi Pembangunan Embung di Desa Sungai Abang, Kecamatan VII Koto, Kabupaten Tebo Nomor: 521/263/SP/IV/DPT/2015, tanggal 21 Desember 2015 dan cara pembayarannya tidak ada unsur Penyalahgunaan Wewenang;
3. Menyatakan Kebijakan (diskresi) Pemohon yang membuat Nota Dinas Nomor: 521.21/247/IV/DPT/2016, tanggal 16 Mei 2016, perihal Permohonan Pemeriksaan Pembangunan Embung di Desa Sungai Abang Tahun Anggaran 2015 dan tindak lanjutnya tidak ada unsur Penyalahgunaan Wewenang;
4. Membebaskan kepada Pemohon untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 180.500,- (*seratus delapan puluh ribu lima ratus rupiah*);²⁰³

²⁰³Putusan Hakim pada Pengadilan Tata Usaha negara Jambi Nomor: 2/P/PW/2017/PTUN.JBI tanggal 21 Desember 2017, halaman 39-40.

Berdasarkan kedua putusan di atas, yaitu (1) Putusan Hakim Pengadilan Negeri Tebo Nomor: 1/Pid.Pra/2017/PN Mrt tanggal 27 November 2017 dalam amar putusannya mengabulkan gugatan untuk menetapkan tidak sahnya penetapan tersangka oleh tergugat, dan (2) Putusan Hakim pada Pengadilan Tata Usaha negara Jambi Nomor: 2/P/PW/2017/PTUN.JBI tanggal 21 Desember 2017 telah mengabulkan gugatan penggugat untuk menyatakan tidak adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh penggugat, maka seharusnya Ir. Sarjono tidak lagi diajukan sebagai tersangka yang kemudian menjadi terdakwa di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

Namun mensikapi masalah di atas beberapa ahli hukum memiliki pendapat berbeda terkait pengembalian kerugian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara. Mudzakkir berpendapat bahwa pengembalian hasil tindak pidana sering dikaitkan dengan waktunya. Bila pengembalian dilakukan sebelum penyidikan dimulai, seringkali diartikan menghapus tindak pidana yang dilakukan seseorang. Akan tetapi, bila dilakukan setelah penyidikan dimulai, pengembalian itu tidak menghapus tindak pidana. Menurutnya, dikembalikan sebelum atau sesudah penyidikan itu tetap melawan hukum.²⁰⁴

Mudzakkir mengemukakan, bahwa pengembalian hasil tindak pidana sering dikaitkan dengan waktunya. Bila pengembalian dilakukan sebelum penyidikan dimulai, seringkali diartikan menghapus tindak pidana yang dilakukan seseorang.

²⁰⁴Abd Razak Musahib, “*Pengembalian Keuangan Negara Hasil Tindak Pidana Korupsi*” dalam jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/katalogis/article/view/4242/31

Namun, bila dilakukan setelah penyidikan dimulai, pengembalian itu tidak menghapus tindak pidana. Menurutnya, dikembalikan sebelum atau sesudah penyidikan itu tetap melawan hukum.²⁰⁵

Berbeda dengan Mudzakkir, T. Nasrullah berpendapat tentang waktu pengembalian hasil tindak pidana, yaitu khusus dalam konteks tindak pidana korupsi, pengembalian kerugian negara sebelum penyidikan bisa menghapus tindak pidana. Salah satu unsur korupsi, lanjutnya adalah unsur kerugian negara, bila sudah dikembalikan berarti unsur tersebut sudah hilang. Tapi syaratnya harus sebelum ada penyidikan, karena setelah dimulainya penyidikan dan penetapan tersangka sudah dianggap ada pelaku. Jika penyidikan telah dimulai artinya telah ada pelaku, maka ia menilai pengembalian uang hanya mengurangi sanksi pidana saja. Alasannya, pengembalian kerugian negara dianggap sebagai timbal balik karena telah meringankan tugas negara, tidak mempersulit dari segi biaya, waktu, tenaga dan pikiran negara. Pengembalian yang juga dianggap sebagai pengakuan bersalah si terdakwa. Jadi, meskipun pelaku tindak pidana korupsi (koruptor) itu telah mengembalikan keuangan negara yang telah ia korupsi sebelum putusan pengadilan dijatuhkan, proses hukumnya tetap berjalan karena tindak pidananya telah terjadi. Akan tetapi, pengembalian uang yang telah dikorupsi dapat menjadi faktor yang meringankan bagi terdakwa saat hakim menjatuhkan putusan.²⁰⁶

²⁰⁵Mudzakkir, *Pengadilan Tindak Pidana Korupsi: Tindak Pidana Biasa Penanganannya Luar Biasa (Corruption Court: Common Crime With Extraordinary Reduction)*, <https://doi.org/10.54629/jli.v8i2.360>

²⁰⁶*Pengembalian Uang Hasil Korupsi*” dalam hukumonline.com/klinik, Periksa Juga, Periksa juga, Hanafi Amrani dkk, *Op. Cit.*, halaman 44.

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa hal mendasar tentang keberadaan pasal 4 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai dasar penegakan hukum tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara adalah untuk menegaskan bahwa ketika kerugian keuangan negara sudah beralih atau masuk ranah hukum pidana dan telah ditetapkan tersangka sebagai pelaku, pengembalian kerugian keuangan tersebut tidak menghapus pertanggungjawaban pidana pelaku tindak pidana korupsi. Hal ini disebabkan karena pengembalian kerugian keuangan tersebut tidak mengurangi bahkan tidak menghapus sifat melawan hukum dalam unsur-unsur pasal 2 dan 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pengembalian kerugian keuangan negara tersebut tidak hanya berfungsi sebagai faktor atau hal-hal yang meringankan terdakwa tindak pidana korupsi merugikan keuangan negara, tetapi juga tidak menghapus unsur melawan hukum, penyalahgunaan wewenang dan tidak adanya kerugian negara.

Perjanjian penangguhan penuntutan dapat dilakukan antara penuntut umum dengan terdakwa, apabila terdakwa mempunyai itikad baik untuk mengembalikan kerugian keuangan negara dan oleh penuntut umum dapat dijadikan kesepakatan dengan terdakwa dengan klausul akan tetap diproses hukum pidananya apabila terdakwa *wanprestasi*, dan bagi terdakwa juga dapat jaminan untuk dituntut lebih ringan dari tuntutan seharusnya, dan bahkan dapat dihentikan penuntutan apabila dengan mengembalikan kerugian keuangan negara akan menghapus penyalahgunaan wewenang dan perbuatan melawan hukum.

C. Konsep Ideal Penanganan Korupsi Di Indonesia Berdasarkan *Bargaining For Justice*

Intisari dari tujuan hukum sebagaimana dipaparkan pada sub a di atas, bahwa tujuan hukum adalah untuk memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat. Tujuan hukum tidak terlepas dari tujuan akhir hidup bermasyarakat yang didasarkan pada nilai-nilai dan falsafah hidup Pancasila yang menjadi dasar hidup masyarakat dan bermuara pada keadilan.²⁰⁷ Hukum haruslah mengandung nilai keadilan bagi semua orang. Ulpianus mengatakan bahwa keadilan adalah kemauan yang bersifat terus menerus untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya dimiliki. Hart berpendapat bahwa keadilan dan moralitas merupakan pasangan (berdampingan), meskipun fakta berbicara bahwa keadilan adalah bagian tersendiri dari moralitas. Kemudian, John Rawls mengatakan keadilan sebagai kesetaraan (*justice is fairness*), sehingga perlu adanya keadilan yang diformalkan melalui konstitusi dan/atau hukum sebagai landasan pelaksanaan hak dan kewajiban dari setiap individu dalam pergaulan sosial. Keadilan formal demikian menuntut kesamaan minimum bagi segenap masyarakat.²⁰⁸

Keadilan menurut John Rawls membutuhkan tiga tuntutan moral. Pertama, kebebasan untuk menentukan diri sendiri, sekaligus independensi dari pihak lain. Kedua, pentingnya distribusi yang sifatnya adil atas semua kesempatan, peranan, kedudukan, dan manfaat-manfaat atau nilai-nilai sosial asasi yang terdapat di

²⁰⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengetahuan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, halaman 50.

²⁰⁸ John Rawls, 1999, *A Theory of Justice*, New York: The President and Fellowship of Harvard University Press, halaman 22.

masyarakat. Dan ketiga, tuntutan distribusi kebebasan dan kewajiban secara adil.²⁰⁹ Selanjutnya, setiap orang memiliki hak menikmati nilai-nilai dan sumber daya sosial yang sama, sekaligus memiliki kewajiban untuk menciptakan kemungkinan yang membawa manfaat bagi masyarakat secara keseluruhan. Tiga hak dan kewajiban dari setiap anggota masyarakat yakni keadilan dalam penataan ekonomi, penataan sistem sosial dasar, dan kontribusi secara adil antar generasi.²¹⁰ Berbicara pada tataran tujuan hukum pidana di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari kajian terhadap tujuan pemidanaan. Penegakan hukum tindak pidana korupsi tersebut masih terkendala beberapa hal, di antaranya yaitu adanya multitafsir atau perbedaan pemahaman terkait pengembalian kerugian keuangan negara.

Kajian terhadap tujuan pemidanaan akan mengantarkan pada pemahaman tentang seberapa jauh sanksi pidana relevan dan karenanya patut dipertahankan dalam sistem hukum pidana. Mengenai tujuan pemidanaan dapat digolongkan dalam tiga jenis teori, yaitu teori pembalasan, teori tujuan dan teori gabungan.²¹¹

Teori pembalasan membenarkan pemidanaan karena seseorang telah melakukan suatu tindak pidana. Terhadap pelaku tindak pidana mutlak harus diadakan pembalasan yang berupa pidana, tidak dipersoalkan akibat dari pemidanaan bagi terpidana. Teori Tujuan (teori relative) berbeda dengan teori pembalasan, maka teori tujuan mempersoalkan akibat-akibat dari pemidanaan kepada penjahat atau kepentingan masyarakat, dipertimbangkan juga pencegahan

²⁰⁹ Ibid. halaman 95.

²¹⁰ Andre Ata, 2001, *Keadilan dan Demokrasi, Telaah Fisafat Politik John Rawls*, Yogyakarta: Kanisius, halaman 131.

²¹¹ E.Y.Kanter. dan S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia Dan Penerapannya*, Stora Grafika, Jakarta, 2002, halaman 59.

untuk masa mendatang. Sedangkan teori gabungan kemudian timbul golongan ketiga yang mendasarkan pembedaan kepada perpaduan teori pembalasan dengan teori tujuan, yang disebut sebagai teori gabungan.²¹²

Dalam proses peradilan pidana ini, sistem nilai tidak benar-benar ada. Sebaliknya, itu adalah kumpulan nilai yang muncul dalam praktik peradilan pidana di berbagai negara. Oleh karena itu, merupakan sistem nilai di mana praktik nilai-nilai ini berinteraksi satu sama lain dan dalam pelaksanaannya mempengaruhi sistem peradilan di negara yang bersangkutan. Perlu diingat bahwa sistem nilai dalam peradilan pidana mengacu pada perspektif atau sistem nilai yang dibangun berdasarkan pengalaman dengan praktik peradilan pidana di beberapa negara. Pola perlindungan hak melalui proses hukum yang wajar, atau model dua proses, berfokus pada rintangan, yang berfungsi sebagai model pencegahan atau pengendalian kejahatan. Selanjutnya, efisiensi hal tersebut akan dibandingkan dengan adanya hasil yang dapat dipercaya, karena sikap yang demikian menuntut untuk tidak hanya mempercayai proses penemuan fakta atau proses penemuan fakta. Dengan kata lain, ia harus diuji untuk memastikan apakah ia dapat diandalkan mengingat kemungkinan kekeliruan atau kesalahan yang mungkin masih ada.²¹³

Hasil survei partisipasi masyarakat menunjukkan bahwa 98% orang Indonesia menganggap negara ini berada dalam kategori kasus korupsi yang

²¹²Periksa, Wiryono Prodjodikoro, *Tindakan-Tindakan pidana Tertentu di Indonesia*, (Bandung: Erosco, 1986), halaman 30-33.

²¹³Tiranda, Irianto; Puluhulawa, Fenty; Jasin, Johan. *Konsep Ideal Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi Pungutan Liar Berdasarkan Asas Peradilan*. *Jambura Law Review*, 2019, 1.2: halaman 120-143.

memprihatinkan²¹⁴. Peran penting penegak hukum jelas tidak pernah terlepas dari proses penyelesaian kasus korupsi. Sangat penting bagi penegak hukum dalam kasus ini untuk mempertimbangkan aspek penyelamatan keuangan negara.

Salah satu cara untuk menyelamatkan keuangan negara adalah dengan mengurangi kerugian yang disebabkan oleh kasus korupsi ini agar tidak semakin parah. Dalam menangani setiap kasus korupsi, pengurangan dampak kerugian negara yang telah terjadi juga harus dipertimbangkan dengan cermat, dimulai dari penegak hukum, yang harus memiliki paradigma yang benar untuk menjaga keuangan negara dari pendekatan progresif. Teori-teori yang bersifat implisit tentang otoritas membentuk dasar teori-teori hukum. Banyak kontroversi dan perselisihan dalam ilmu hukum modern yang mengganggu otoritas dan mengguncang institusi publik. Kritik yang menunjukkan bahwa masyarakat tidak percaya pada hukum menunjukkan bahwa hukum tidak memadai sebagai alat untuk mengubah dunia dan mencapai keadilan substantif. Pada akhirnya, kekhawatiran ini berujung pada diskusi tentang krisis legitimasi, yang dianggap sebagai tanda bahaya konservatif dari kehilangan otoritas, penyalahgunaan hukum, dan kekacauan hukum dan ketertiban.

Satjipto Rahardjo mengembangkan teori perkembangan hukum yang dikenal sebagai hukum progresif, yang berpendapat bahwa hukum dibentuk untuk manusia bukan manusia untuk hukum. Menurut pemikirannya, antroposentrisme adalah dasar dari penelitian hukum modern yang mencapai ekologi. Menurut

²¹⁴Komisi Pemberantasan Korupsi, Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 2018. 17 Mei 2019, 1–92. <https://www.kpk.go.id/id/publikasi/laporan-tahunan/934-laporan-tahunan-kpk2018>.

Satjipto Rahardjo, penegakan hukum progresif berarti menjalankan hukum menurut semangat dan makna lebih dalam dari undang-undang atau hukum, bukan hanya sesuai dengan aturan hitam-putih. Penegakan hukum memerlukan kecerdasan spiritual selain kecerdasan intelektual. Dengan kata lain, penegakan hukum yang dilakukan dengan penuh empati, dedikasi, determinasi, dan komitmen terhadap penderitaan bangsa dan keberanian untuk mengambil pendekatan yang berbeda dari yang biasa dilakukan.²¹⁵

Hal ini tentu saja tidak terlepas dari peran penegak hukum dan kebutuhan masyarakat akan hukum yang sensitif terhadap kemajuan teknologi dan ilmu pengetahuan. Penyebab dinamisme dan transformasi yang cepat ini tidak dapat dilepaskan dari undang-undang yang berlaku. Mengingat kasus korupsi tertentu, tidak ada penyelesaian yang memuaskan, terutama dalam hal hak keuangan negara. Menurut konsep hukum progresif, manusia seharusnya menjadi tuan dari hukum. Selain itu, tujuan hukum adalah melayani manusia untuk memastikan keadilan, kesejahteraan, dan kemakmuran yang merata, seperti yang dinyatakan dalam sila 5 Pancasila, yang menyatakan bahwa "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia".²¹⁶

Konsep negara hukum yang dianut negara Indonesia adalah konsep negara hukum kesejahteraan atau yang biasa dikenal dengan *welfarestate* atau negara

²¹⁵Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, halaman 13.

²¹⁶Ambiro Puji Asmaroini, "Menjaga Eksistensi Pancasila dan Penerapannya bagi Masyarakat di Era Globalisasi". *Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*. Vol.1, No.2, 2017.

hukum dalam artian materiil.²¹⁷ Negara kesejahteraan memiliki tanggung jawab dalam menjamin dan memelihara standar kesejahteraan hidup warga negaranya. Konsep negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial, maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*). Dalam suatu konsep negara berdasar hukum, maka hukum harus dilihat secara fungsional, sehingga pada akhirnya hukum dimengerti atau dipahami sebagai kumpulan nilai-nilai kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Nilai-nilai yang baik tersebut kemudian dijadikan sebagai bahan masukan dalam rangka penyelenggaraan ketatanegaraan, dalam hal ini terkait pembuatan suatu kebijakan dalam bidang hukum.

Konsekuensi dari pernyataan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, maka setiap bentuk penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan bernegara harus berlandaskan hukum. Oleh karenanya dalam setiap bentuk pelaksanaan penyelenggaraan negara, aspek hukum sudah seharusnya dijadikan sebagai pedoman. Dalam suatu negara yang berbentuk demikian, maka hukum merupakan sarana utama yang oleh bangsa itu disepakati sebagai sarana untuk mengatur kehidupan. Hal ini sejalan dengan pendapat bahwa negara secara teknis kemerdekaannya dibatasi oleh apa yang disebut dengan pelayanan terhadap

²¹⁷Husni Thamrin, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013, halaman 1.

rakyatnya dan pelayanan tersebut dimaksudkan sebagai upaya dalam rangka untuk mencapai tujuan. Sesuai dengan nilai luhur Pancasila, tujuan kesejahteraan ekonomi harus dicapai dengan mendahulukan nilai-nilai keadilan sosial. Karena kesejahteraan tanpa keadilan tidak ada artinya.

Menurut Satjipto Rahardjo, fungsi pengadilan sebagai tempat pencarian keadilan "berubah" menjadi arena untuk menentukan pemenang kasus.²¹⁸ Pendapat ini sering disalahartikan dari putusan hakim yang dianggap tidak memuaskan. Mencari keadilan dalam kasus korupsi dari sudut pandang masyarakat awam pasti akan melibatkan pendekatan yang merugikan terdakwa. Namun, menurut Roeslan Saleh, “penjatuhan pidana adalah suatu pergulatan kemanusiaan” karena posisi hakim dalam penjatuhan pidana.

Satjipto menyatakan bahwa asumsi dasar progresifisme hukum adalah:

- a. Hukum dibuat untuk kepentingan manusia, bukan untuk keuntungan pribadi;
- b. Hukum itu tidak pernah menjadi undang-undang yang lengkap, tetapi selalu dalam proses pembuatan;
- c. Hukum bukanlah teknologi yang tidak bermoral; itu adalah institusi kemanusiaan.²¹⁹

Semua orang tahu bahwa setelah rezim orde baru yang dipimpin oleh Soeharto, muncul harapan bahwa kehidupan bangsa ini akan lebih baik. Pemerintahan Soeharto dianggap gagal karena menanamkan korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam masyarakat. Penegakan hukum hanya dilukiskan tajam ke bawah

²¹⁸Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2010.

²¹⁹Nugroho, Wahyu. *Rule Breaking Dan Integritas Penegak Hukum Progresif Dalam Pemberantasan Korupsi Pejabat Daerah*. *Jurnal Yudisial*, 2014, 7.1: 70-87.

(*the poors*) dan tumpul ke atas (*the haves*). Penegakkan hukum progresif adalah cara baru untuk menjaga supremasi hukum di Indonesia.²²⁰ Dengan kata lain, hukum progresif bertujuan untuk membebaskan manusia dari kebiasaannya dengan peraturan perundang-undangan, prosedur, dan praktik hukum. Dalam sistem hukum progresif, ahli hukum tidak hanya berfungsi sebagai penegak hukum dalam arti sempit (menemukan dan menerapkan hukum), tetapi juga harus mampu berfungsi sebagai "kreator hukum". Salah satu tujuan dari konsep hukum progresif adalah untuk membebaskan diri dari konsep *status quo*, baik yang berasal dari undang-undang maupun kultur hukum. Ide tentang kebebasan diri terikat erat dengan faktor psikologis atau semangat yang ada dalam diri para pelaku hukum, yaitu keberanian. Dengan masuknya faktor keberanian, peta cara berhukum diperluas, dengan mengedepankan aturan dan perilaku. Pelaku hukum yang berani adalah hal yang nyata di masyarakat, bukan hanya gagasan atau konsep abstrak.²²¹

Sepanjang sejarah, ada beberapa faktor yang mendorong penegakan hukum di Indonesia. Pertama, substansi hukum, yaitu undang-undang dan peraturan, cenderung tidak berorientasi pada masa depan. Kedua, penegakan hukum cenderung lemah dan permisif terhadap terdakwa, yang memiliki nama dan struktur kekuasaan yang kuat di masyarakat dan pemerintahan. Analisis Prof. Surya Jaya menunjukkan bahwa banyak terdakwa yang divonis bebas di Pengadilan Negeri karena bukti yang diajukan jaksa tidak cukup kuat sehingga

²²⁰Abu Rokhmad, *Hukum Progresif: Pemikiran Satjipto Rahardjo Dalam Perspektif Teori Masalah*, Program Pascasarjana IAIN Walisongo, Semarang, 2012, halaman 95.

²²¹Satjipto Rahardjo, "Arsenal Hukum Progresif," dalam *ejournal.undip.ac.id*. Diakses pada tanggal 05 Agustus 2023, halaman 3.

terdakwa dapat dimentahkan. Selain itu, dikatakan bahwa bukti yang diajukan KPK lebih kuat dan minimal memiliki dua alat bukti, sehingga sangat kecil kemungkinan terdakwa dapat lolos dari jeratan hukum. Ini menunjukkan bahwa penegakan hukum terhadap orang-orang berkuasa masih jauh dari pemenuhan rasa keadilan hukum nasional dan masyarakat.²²²

Hukum progresif berkembang dan mengutamakan kebebasan dalam menjalankan hukum dengan meninggalkan hukum yang kaku demi tercapainya keadilan. Namun, kebebasan yang diutamakan oleh hukum progresif harus sesuai dengan Pancasila sebagai dasar hukum Indonesia. Pada dasarnya, hukum progresif merupakan suatu gagasan yang menarik untuk dibicarakan karena hukum progresif dianggap merupakan hukum yang modern. Hukum progresif mampu mengikuti perkembangan zaman serta mampu menjawab perubahan zaman yang mendasar dengan sumber daya manusia sebagai penegak hukum.²²³

Teori hukum progresif bermula dari keyakinan bahwa hukum adalah institusi yang diciptakan untuk menciptakan kehidupan yang adil, sejahtera, dan bahagia bagi semua orang. Hukum itu tidak menunjukkan hukum sebagai institusi yang mutlak dan final, tetapi lebih pada kemampuan untuk mengabdikan kepada manusia. Jika dilihat, saat ini penyelesaian hukum tindak pidana korupsi yaitu pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bahwa, hukuman untuk tindakan serupa diganjar paling singkat 4

²²²Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perilaku*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009, halaman 78.

²²³Hukum Progresif menawarkan perspektif, spirit, dan cara baru mengatasi kelumpuhan hukum di Indonesia. Lihat, Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2006), halaman 9.

(empat) tahun penjara dan paling lama 20 (dua puluh) tahun penjara. Tidak hanya itu saja, penyelesaian tindak pidana korupsi ini memerlukan banyak biaya, mencakup bukan hanya jumlah uang yang dikorupsi, tetapi juga semua biaya yang harus ditanggung negara sebagai akibat dari tindakan korupsi tersebut. Biaya ini mencakup biaya untuk menghentikan korupsi, melanjutkan tindakan hukum terhadap mereka yang melakukan korupsi mulai dari penyelidikan dan penyidikan hingga pengadilan, dan bahkan biaya untuk menjalani kehidupan penjara koruptor. Menurut buku *Kapita Selekta dan Beban Biaya Sosial Korupsi* yang diterbitkan oleh KPK, yang menunjukkan kerugian jelas yang ditanggung oleh koruptor sebesar Rp168 triliun, biaya sosial yang muncul dalam kasus korupsi ditanggung oleh negara, yang jelas mendapatkan dana dari pajak rakyat. Sehingga untuk menyelesaikan kasus tindak pidana korupsi ini diperlukan hukum progresif berdasarkan perkembangan zaman yang ada. Namun tidak hanya itu saja, tindak pidana korupsi ini juga bisa diselesaikan dengan *restorative justice*. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006, konsep *restorative justice* telah diubah oleh *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC), yang mengatur pengembalian aset negara (*asset recovery*), dan beberapa kasus korupsi yang memenuhi persyaratan telah diselesaikan dengan *restorative justice* melalui surat edaran Jaksa Agung Muda Pidana Khusus (Jampidsus)²²⁴. Indonesia mulai menerapkan konsep *restorative justice* sebagai solusi untuk mengatasi kerugian negaranya karena kerugian yang sering terjadi. UNCAC mengadopsi konsep

²²⁴Suhariyanto, Budi. Persinggungan Kewenangan Mengadili Penyalahgunaan Diskresi Antara Pengadilan Tun Dan Pengadilan Tipikor/Interception Of Justice Authority Of Discretion Abuse Between Administration Court And Corruption Courts. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 2018, 7.2: 213-236.

restorative justice sebagai Undang-Undang No. 7 Tahun 2006. Salah satu jenis pertanggungjawaban pidana yang dikenal sebagai keadilan *restoratif* bertujuan untuk mengembalikan apa yang telah hilang dan mengembalikannya ke kondisi sebelumnya. Penegak hukum, terutama yang menangani kasus korupsi, harus mempertimbangkan gagasan ini. Surat Kapolri dan Surat Edaran Jaksa Agung Muda menunjukkan penerapan konsep *restorative justice* dalam hukum pemberantasan korupsi Indonesia²²⁵.

Sampai saat ini, tindak pidana korupsi banyak diselesaikan dengan bertumpu pada undang-undang, padahal hukum baru hanya bermakna ketika diterapkan. Jika penerapan undang-undang (penindakan) tidak dilakukan secara menyeluruh dan diikuti dengan upaya sistemik lainnya, terutama tindakan penindakan, maka fungsi pembangunan hukum akan berkurang dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Keadilan restoratif melibatkan pertemuan antara terdakwa dan korban, serta kadang-kadang masyarakat secara umum. Pendekatan *restorative justice* mengutamakan hasil keadilan dan keseimbangan bagi pelaku dan korban daripada proses hukum. Tujuannya adalah agar proses pengadilan tindak pidana lebih mengutamakan keadilan restoratif atau damai, terutama dalam kasus yang relatif ringan dan memiliki nilai kemanusiaan. Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 mendefinisikan keadilan perkara tindak pelaku, korban, dan pihak yang *restoratif* sebagai penyelesaian pidana yang melibatkan keluarga pelaku atau korban untuk bekerja

²²⁵Hestaria, Helena; Hartono, Made Sugi; Setianto, Muhamad Jodi. Tinjauan Yuridis Penerapan Prinsip Restorative Justice Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dalam Rangka Penyelamatan Keuangan Negara. *Jurnal Komunitas Yustisia*, 2022, 5.3: 112-128.

sama untuk mencapai penyelesaian yang adil yang menekankan pemulihan kembali keadaan semula daripada pembalasan. Selain itu, pasal 5 menyatakan bahwa ada beberapa syarat yang diperlukan untuk menghentikan penuntutan perkara tindak pidana dalam keadilan restorative. Pendekatan *restorative justice* mengutamakan hasil keadilan dan keseimbangan bagi pelaku dan korban daripada proses hukum. Tujuannya adalah agar proses pengadilan tindak pidana lebih fokus pada keadilan restoratif atau damai dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.²²⁶

Keadilan restoratif tidak semata-mata menerapkan keputusan tentang siapa yang menang dan siapa yang kalah dalam sistem peradilan pidana yang bersifat permusuhan/perlawanan (*adversarial system*), proses keadilan restoratif mencari suatu fasilitas dialog antara segala pihak yang terdampak oleh kejahatan termasuk korban, pelaku, para pendukungnya, dan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini melibatkan suatu proses di mana semua pihak yang berisiko dalam kejahatan tertentu secara bersama-sama berusaha untuk menyelesaikan secara kolektif bagaimana menangani setelah terjadinya kejahatan dan implikasinya di masa depan.²²⁷

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa penyelesaian perkara melalui sistem peradilan yang berujung pada vonis pengadilan merupakan suatu penegakan hukum (*law enforcement*) ke arah jalur lambat. Hal ini karena penegakan hukum itu melalui jarak tempuh yang panjang, melalui berbagai tingkatan mulai dari

²²⁶Narindrani, Fuzi. Penyelesaian Korupsi Dengan Menggunakan Restoratif Justice. *Penelitian Hukum De Jure*, 2020, 20: 606-607.

²²⁷Afthonul Afif, *Pemaafan, Rekonsiliasi dan Restorative Justice*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, halaman 341-350.

Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi bahkan sampai ke Mahkamah Agung. Pada akhirnya berdampak pada penumpukan perkara yang jumlahnya tidak sedikit di pengadilan. Selain itu, keadilan yang diharapkan melalui jalan formal ternyata belum tentu mencerminkan rasa keadilan, mahal, berkepanjangan, melelahkan dan tidak menyelesaikan masalah.²²⁸

Begitu pula dengan penanganan tindak pidana korupsi, saat ini hampir seluruh tindak kejahatan yang ditangani oleh Sistem Peradilan Pidana Indonesia selalu berakhir di penjara. Padahal penjara bukan solusi terbaik dalam menyelesaikan masalah-masalah kejahatan, khususnya tindak kejahatan di mana kerusakan yang ditimbulkan kepada korban dan masyarakat masih bisa di restorasi sehingga kondisi yang telah rusak dapat dikembalikan ke keadaan semula, sekaligus penghilangan dampak buruk penjara. Kerugian keuangan negara yang diakibatkan tindak korupsi tidak dapat diselesaikan dengan hukuman penjara. Maka, dalam menyikapi tindak pidana tersebut dikenal suatu paradigma penghukuman yang disebut sebagai *restorative justice*, di mana pelaku di dorong untuk memperbaiki kerugian yang telah ditimbulkannya kepada negara, dengan pengembalian kerugian keuangan negara. Untuk itu program utamanya adalah “*a meeting place for people*” guna menemukan solusi perbaikan hubungan dan kerusakan akibat kejahatan (*peace*).

Konsep *plea bargaining* juga merupakan salah satu peradilan pidana yang digunakan pada tindak pidana korupsi. Peradilan pidana yang berlaku di negara

²²⁸Satjipto Rahardjo, Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia, Kompas, Jakarta, 2003, halaman 170.

Amerika Serikat, di mana antara pihak penuntut umum (jaksa) dan terdakwa atau penasehat hukumnya berbicara atau bernegosiasi tentang jenis kejahatan yang didakwakan dan ancaman hukuman yang akan diterima setelah pengakuan bersalah secara sukarela dari tersangka atau terdakwa hal ini disebabkan oleh pembuktian yang kuat dari penuntut umum dan kenyataan bahwa tertuduh dan terdakwa secara sukarela mengakui bersalah. Rufus Seth Williams, seorang jaksa wilayah kota *Philadelphia, Pennsylvania*, adalah salah satu contoh kasus korporasi *plea bargaining*.²²⁹ Kewajiban yang disebutkan di atas harus diperluas untuk menerapkan *plea bargaining* yang serupa dengan jalur khusus untuk tindak pidana korupsi. Kewajiban ini harus mencakup tidak hanya memverifikasi keabsahan pengakuan terdakwa, tetapi juga memeriksa bukti dipersidangan untuk memastikan bahwa pengakuan terdakwa terkait dengan bukti tersebut.²³⁰

Setelah pembacaan dakwaan selesai, terdakwa dapat mengajukan pengakuan dalam empat bentuk, yaitu:

- a. *Plea of not guilt*, Terdakwa tidak membenarkan atau menolak semua tuduhan yang diajukan terhadapnya. Di sini, hakim melanjutkan ke fase berikutnya, yaitu persidangan atau pembuktian;
- b. *Guilty plea*, Terdakwa mengakui kesalahannya dengan pengetahuan (sadar) dan kecerdasan, yang berarti dia mengakui bahwa perbuatannya melanggar hukum, menerima dan memahami ancaman hukuman yang terkait dengan perbuatannya, dan mengetahui konsekuensi *plea* (mengetahui perbandingan konsekuensi hukum yang akan ia terima jika ia melakukan *plea guilty* atau meminta trial). Terdakwa juga harus bersedia mengorbankan hak-hak yang dijamin oleh Konstitusi, seperti hak untuk dikonfrontasi dengan saksi, hak untuk disidangkan di depan juri, dan hak lainnya.

²²⁹United States of Department of Justice. <https://www.justice.gov/usao-nj/pr/philadelphiadistrict-attorney-rufus-seth-williams-pleads-guiltyfederal-bribery-charge>. diakses tanggal 05 Agustus 2023.

²³⁰ Ziyad, Ziyad. Konsep *Plea bargaining* Terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi yang Merugikan Keuangan Negara. *Badamai Law Journal*, 3.1: 80-98.

- c. *Nolo contendere*, merupakan pernyataan untuk tidak menentang surat dakwaan, atau pernyataan tidak menentang. Berbeda dengan gugatan *guilty*, *nolo contendere* tidak dapat digunakan sebagai bukti untuk membuktikan kesalahan terdakwa di pengadilan perdata. Sebaliknya, jika korban menggugat terdakwa melalui pengadilan perdata, gugatan *guilty* dapat digunakan sebagai bukti untuk membuktikan kesalahan terdakwa di pengadilan perdata.
- d. *Standing mute*, terdakwa tetap diam saat dakwaan dibacakan. Apabila terdakwa berdiri diam, pengadilan biasanya akan melakukan prosedur acara yang sama dengan *plea of not guilty*. Jika terdakwa setuju untuk *plea bargaining*, penuntut umum biasanya akan meminta terdakwa untuk memilih antara *plea of not guilty* atau *nolo contendere* untuk mendapatkan imbalan yang menguntungkan dirinya.²³¹

Konsep *plea bargaining* mengarah pada pembaharuan hukum pidana di Indonesia yang sesuai dengan tujuan membangun peradilan yang sederhana, cepat, dan murah. Selama bertahun-tahun, Indonesia sangat terpengaruh oleh gagasan yang dibawa oleh Belanda tentang penyelesaian perkara pidana. Akibatnya, diperlukan pondasi baru untuk mengintegrasikan perubahan paradigma ini dan tujuan pemidanaan dalam hukum pidana yang lebih efektif dan efisien. Penjara tidak selalu berarti hukuman kurungan atau pemenjaraan; pemidanaan juga dapat dilakukan dalam bentuk yang lebih mendidik, yang dapat menguntungkan pelaku atau terdakwa dan menguntungkan korban.

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*. *Plea Bargaining* telah memiliki akar sejarah sejak abad ke-18 di Inggris dan abad ke-19 di Amerika

²³¹Kurniawan, Kuku Dwi, et al. Pemberlakuan *Plea Bargaining System* Sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Pidana Untuk Tujuan Menyelesaikan Konflik. *Pemberlakuan Plea Bargaining System Sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Pidana Untuk Tujuan Menyelesaikan Konflik*, 2021, 10.2: 183-199.

Serikat (AS). 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 penegak hukum, serta proses persidangan yang lama terlebih jika terdakwa mengajukan upaya hukum.

Konsep jalur khusus (*plea bargaining*) memang belum diatur dalam hukum positif di Indonesia, namun jalur khusus (*plea bargaining*) ini merupakan hukum yang dicita-citakan dimasa mendatang (*ius constituendum*) dan sebagai wacana dalam RKUHAP. Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana mengatur secara terbatas mengenai tindak pidana yang dapat diproses menggunakan jalur khusus. Tidak seperti *plea bargaining* di Amerika Serikat yang dapat digunakan untuk segala jenis tindak pidana, termasuk tindak pidana dengan ancaman pidana hukuman mati. Tim perumus mengacu pada konsep *plea bargaining* di Rusia yang tertutup untuk kejahatan serius. Jalur Khusus hanya dapat digunakan terhadap tindak pidana yang ancaman pidana yang didakwakan tidak lebih dari 7 (tujuh) tahun.

Di dalam penjelasan rancangan KUHP dikemukakan sejumlah indikator yang menunjukkan KUHP sudah ketinggalan zaman. Pertama, KUHP masih belum mampu memenuhi kebutuhan hukum dalam masyarakat terutama dalam praktik penanganan perkara tindak pidana yang menjadi tugas para penegak hukum untuk menyelesaikan perkaranya secara baik dan adil. Kedua, perkembangan hukum dan perubahan peta politik yang di barengi dengan

perkembangan ekonomi transportasi dan teknologi yang global berpengaruh pula terhadap makna dan keberadaan substansi KUHAP.

Dalam hal ini, pemerintah harus membuat regulasi mengenai mekanisme penerapan dari jalur khusus (*plea bargaining*), mulai dari prosedur pelaksanaan jalur khusus (*plea bargaining*), jaminan pemenuhan hak-hak yang dimiliki oleh terdakwa pada saat terdakwa melakukan pengakuan bersalahnya, serta batas-batas waktu pelaksanaan mekanisme *plea bargaining* sebagai upaya mewujudkan kepastian dalam penerapan peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan. Diterapkannya jalur khusus (*plea bargaining*) di Indonesia diharapkan dapat menekan permasalahan penumpukan perkara serta mampu mewujudkan proses peradilan pidana yang sederhana, cepat, dan biaya ringan. Dengan demikian, tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum dapat terwujud sehingga proses peradilan di Indonesia menjadi lebih efektif dan efisien.

Pengadopsian *plea bargaining* system yang coba dirumuskan dalam RKUHAP menjadi konsep pengakuan bersalah melalui jalur khusus. Secara praktis memiliki tujuan yang hampir serupa yakni untuk menyelesaikan perkara di pengadilan dengan efisien, yang secara substansial memberikan kesempatan bagi terdakwa untuk mendapatkan proses peradilan lebih cepat, ringan dan biaya ringan, serta diberi kemungkinan adanya keringanan pidana yang bersangkutan mau melakukan pengakuan bersalah di muka hakim.

Dengan demikian dalam mekanisme *plea bargaining*, apabila telah terjadi kesepakatan antara jaksa penuntut umum dengan terdakwa, maka akan dapat mengesampingkan hak terdakwa atas asas "*non-self incrimination*" Yang selama

ini dianut Indonesia dalam KUHAP. Di dalam konsep pengakuan bersalah melalui jalur khusus hanya dapat diputuskan oleh hakim dalam sidang setelah pembacaan surat dakwaan. Konsep pengakuan bersalah melalui jalur khusus tidak memberikan ruang kepada jaksa penuntut umum dan penasihat hukum atau terdakwa untuk bernegosiasi dan menyepakati dakwaan serta ancaman pidana yang ada di dalam surat dakwaan, kemudian baru dalam peradilan ditentukan apakah akan dilakukan acara pemeriksaan singkat atau tidak.

Setelah penuntut umum membacakan surat dakwaan, terdakwa diakui di depan hakim di persidangan. Hakim kemudian menentukan kebenaran pengakuan. Hakim dapat menolak pengakuan terdakwa jika dia ragu terhadap kebenaran pengakuan tersebut. Terdakwa yang mengakui perbuatannya tidak dapat mencapai kesepakatan dengan jaksa tentang durasi hukuman yang akan diberikan kepadanya. Selain itu, mereka tidak dapat berunding tentang dakwaan apa yang akan didakwakan ke terdakwa karena kesempatan untuk mengakui bersalah hanya ada setelah dakwaan dibuat dan dibacakan oleh jaksa. Hakim tetap memiliki peran penting dalam menjatuhkan hukuman, menurut RUU KUHAP. Namun, batasan yang ditetapkan oleh hakim tidak boleh melebihi 2/3 dari ancaman pidana tertinggi dari tindak pidana yang didakwakan.²³²

Syarat utama dalam penerapan konsep jalur khusus dalam RKUHAP adalah “pengakuan” sebagaimana diketahui bahwa kedudukan pengakuan bersalah sebagai alat bukti dalam peradilan pidana saat ini tidak lagi diakui. Penggunaan

²³²Ramadhan, Choky Risda. Jalur Khusus dan Plea Bargaining: Serupa Tapi Tidak Sama. 2013.

“pengakuan” tidak terdapat dalam KUHAP melainkan keterangan terdakwa terkandung pada Pasal 189 ayat (1) KUHAP, yang bunyinya: “Keterangan terdakwa ialah apa yang terdakwa nyatakan di sidang pengadilan tentang perbuatan yang ia lakukan atau yang ia ketahui sendiri atau alami sendiri”. M. Yahya Harahap mengemukakan bahwa: “keterangan terdakwa akan memadai sebagai alat bukti apabila:²³³

- a. Apa yang terdakwa menyatakan jelaskan di sidang pengadilan;
- b. Dan apa yang dinyatakan atau dijelaskan itu adalah tentang perbuatan baik yang terdakwa lakukan atau mengenang yang ia ketahui atau yang berhubungan dengan apa yang telah di alami sendiri dalam peristiwa pidana yang sedang diperiksa;
- c. Apa yang dialami sendiri oleh terdakwa. Mengenai hal ini pun pernyataan terdakwa tentang apa yang dialami baru dianggap mempunyai nilai sebagai alat bukti jika pernyataan pengalaman itu mengenai pengalamannya sendiri yakni dengan mengalami secara langsung peristiwa pidana yang bersangkutan;
- d. Keterangan terdakwa hanya merupakan alat bukti terhadap dirinya sendiri. Menurut asas ini apa yang diterangkan seseorang dalam persidangan dalam kedudukannya sebagai terdakwa hanya dapat dipergunakan sebagai alat bukti terhadap dirinya sendiri.

²³³M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, Op.Cit., halaman 318.

Alat bukti akan sah apabila keterangan terdakwa harus dinyatakan di muka sidang, Pasal 189 ayat (2) KUHAP, yang dapat diuraikan bahwa: (1) keterangan terdakwa yang diberikan di luar sidang pengadilan dapat dipergunakan untuk “membantu” menemukan bukti di sidang pengadilan, (2) akan tetapi dengan syarat: didukung oleh suatu alat bukti yang sah dan keterangan yang dinyatakan di luar sidang sepanjang mengenai hal yang didakwakan kepadanya.

Yang menjadi permasalahan disini adalah menjadikan “pengakuan bersalah” sebagai syarat utama dalam penerapan konsep jalur khusus tersebut. Tidak seperti dalam perkara perdata bahwa kekuatan dari pengakuan bersifat mengikat dan sempurna apabila pengakuan tersebut dilakukan di muka persidangan. Berbeda halnya dengan pengakuan dalam perkara pidana, karena dalam pemeriksaan pembuktian perkara pidana terdapat alat bukti keterangan terdakwa, yang mana di dalamnya terdapat perbedaan makna dan pengertiannya. Selain itu juga memiliki suatu penilaian pembuktian yang berbeda di muka hakim dalam menemukan kebenaran terhadap suatu tindak pidana yang dilakukan oleh terdakwa. Penempatan alat bukti keterangan terdakwa pada urutan terakhir dalam Pasal 184 ayat (1) KUHAP, merupakan salah satu alasan yang dipergunakan untuk menempatkan proses pemeriksaan keterangan terdakwa dilakukan belakangan sesudah pemeriksaan keterangan saksi. Berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal 189 ayat (4) KUHAP yang menyatakan bahwa “keterangan terdakwa saja tidak cukup untuk membuktikan bahwa ia bersalah melakukan perbuatan yang didakwakan kepadanya, melainkan harus disertai dengan alat bukti yang lain.”

Kemudian, konsep *Deferred Prosecution Agreement (DPA)* digunakan untuk mengoptimalkan pengembalian kerugian negara yang disebabkan oleh korupsi yang dilakukan oleh perusahaan. Prinsip pemberantasan korupsi berubah dari premium remedium menjadi ultimum remedium. Sanksi pidana digunakan setelah sanksi administrasi dan perdata lainnya tidak mampu menangani kejahatan korporasi dan pemulihan kerugian keuangan negara. Di sisi lain, model penyelesaian perjanjian penangguhan penuntutan ini pasti akan bermanfaat bagi kedua belah pihak dan dapat diterima oleh kedua belah pihak. Dengan *Deferred Prosecution Agreement*, terdakwa diharapkan bekerja sama untuk mengembalikan kerugian keuangan negara yang dikorupsi tanpa harus menghadapi proses penuntutan di persidangan atau pertanggungjawaban pidana terhadap perusahaan. Ada alasan rasional untuk mempertimbangkan depenalisasi karena dampak sosial dari pemidanaan perusahaan terhadap stabilitas ekonomi nasional dan nasib buruh perusahaan.²³⁴

Agar *Deferred Prosecution Agreement* dapat dilaksanakan maka terdapat dua tahapan yang harus dipenuhi agar suatu kasus dapat diterapkan *Deferred Prosecution Agreement*, tahapan-tahapan tersebut harus dipertimbangkan oleh jaksa dalam menentukan layak apa tidaknya suatu kasus diterapkan *Deferred Prosecution Agreement*. Tahap-Tahap tersebut meliputi:²³⁵

- 1) Tahap Pembuktian.

²³⁴Sinaga, Muhammad Ridho. Konsep Deffered Prosecution Agreement (DPA) Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi Oleh Korporasi Di Indonesia. *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, 2021, 6.1: 80-97.

²³⁵Serious Fraud Office & Crown Presecution Service, "Deffered Prosecution Agreements Code of Practice," halaman 3.

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

2) Tahap Kepentingan Umum

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

Mekanisme DPA selalu memerlukan program kepatuhan bagi perusahaan. Indonesia mengakui korporasi sebagai pemilik pertanggungjawaban pidana dalam tindak pidana korupsi, yaitu berdasarkan ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ditambahkan juga dalam Penjelasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, di mana disebutkan bahwa dalam undang-undang tersebut korporasi sebagai subjek tindak pidana korupsi yang dapat dikenakan sanksi dan pada penjelasan pasal 20 (1) disebutkan yang dimaksud dengan “pengurus” adalah organ korporasi yang menjalankan kepengurusan korporasi yang bersangkutan sesuai dengan anggaran dasar,

termasuk mereka yang dalam kenyataannya memiliki kewenangan dan ikut memutuskan kebijakan korporasi yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi.

Ketentuan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengatur ruang lingkup tindak pidana yang dapat dimintakan pertanggungjawabannya kepada korporasi. Tindak pidana tersebut adalah penyuapan, perbuatan melawan hukum yang dapat merugikan keuangan atau ekonomi negara, perbuatan curang, pemberian hadiah dan tindak pidana lain yang dianggap sebagai tindak pidana korupsi. Dalam historis peraturan perundang-undangan Indonesia, pertanggungjawaban korporasi secara pidana terhadap tindak pidana yang dilakukan, dikenal tiga sistem pertanggungjawaban pidana korporasi, yaitu:

- 1) Pengurus korporasi sebagai pembuat dan penguruslah yang bertanggungjawab (perkembangan pertanggungjawaban korporasi pada tahap pertama);
- 2) Korporasi sebagai pembuat namun penguruslah yang bertanggungjawab (perkembangan pertanggungjawaban korporasi pada tahap ke dua);
- 3) Korporasi sebagai pembuat dan korporasi pula yang harus bertanggungjawab (perkembangan pertanggungjawaban korporasi pada tahap ketiga).²³⁶

Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yakni Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 secara tegas mengatur korporasi sebagai subjek hukum yang mempunyai pertanggungjawaban pidana ketika terjadi tindak pidana yang menyangkut korporasi tersebut. Korporasi pertama yang dihukum

²³⁶Mardjono Reksodiputro, "Pertanggungjawaban Pidana Korporasi dalam Tindak Pidana Korporasi," Makalah Seminar Nasional Kejahatan Korporasi, Semarang 23-24 November 1989, Semarang: Fakultas Hukum Undip, halaman 9.

menggunakan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah PT. Giri Jaladhi Wana (PT. GJW), PT GJW dihukum setelah sebelumnya pengurusnya yang dihukum terlebih dahulu. Adapun sampai saat ini, setidaknya ada 5 (lima) korporasi yang dimintakan pertanggungjawaban dalam kasus korupsi dan tindak pidana pencucian uang yakni:

1. PT Giri Jaladhi Wana (PT GJW) merupakan korporasi pertama yang dijerat dengan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi karena terlibat dalam kasus korupsi pengelolaan Pasar Sentra Antasari, Banjarmasin dan dikenakan sanksi pidana denda sebesar Rp 1,3 Miliar dan pidana tambahan berupa penutupan sementara semenjak pertengahan tahun 2012. Penyidikan perkara ini ditangani oleh Kejaksaan Tinggi Kalimantan Selatan dan Kejaksaan Negeri Banjarmasin yang kemudian disidangkan di Pengadilan Tipikor Banjarmasin.
2. PT Duta Graha Indah (DGI) atau PT Nusa Konstruksi Enjiniring (NKE)
 Pada November 2017, Pengadilan Tipikor memutuskan PT Duta Graha Indah (DGI) yang telah berganti nama menjadi PT Nusa Konstruksi Enjiniring (NKE) untuk membayar uang pengganti sebesar Rp 14,4 Milyar dalam kasus korupsi dengan terpidana Dudung Purwadi (Dirut PT DGI) terkait pembangunan Rumah Sakit Pendidikan Khusus Penyakit Infeksi dan Pariwisata Universitas Udayana TA 2009-2010. PT DGI atau PT NKE disangkakan melanggar Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Penetapan PT DGI sebagai tersangka korupsi ini

merupakan yang pertama kalinya bagi KPK dalam menjerat korporasi sebagai pelaku korupsi.

3. **PT Offistarindo Adhiprima (OAP)**

Pada bulan Juli 2017, PT Offistarindo Adhiprima (OAP) ditetapkan sebagai tersangka oleh Bareskrim Polri dalam kasus korupsi pengadaan *Uninterruptible Power Supply* (UPS) bagi sekolah-sekolah di Jakarta Barat dan Jakarta Pusat dalam APBD Perubahan DKI Jakarta Tahun 2014. Dari kasus pengadaan UPS ini terjadi kerugian negara senilai Rp. 130 miliar, dimana sebesar Rp. 61 miliar masuk ke PT Offistarindo Adhiprima. Dalam kasus ini, PT OAP disangkakan melanggar Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 20 ayat (1) UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

4. **PT Nindya Karya (NK) dan PT Tuah Sejati (TS)**

Pada bulan April 2018, KPK menetapkan PT Nindya Karya (NK) dan PT Tuah Sejati (TS) sebagai tersangka dalam kasus dugaan korupsi pelaksanaan pembangunan Dermaga Bongkar pada kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang, Aceh sebesar Rp 793 miliar dari APBN tahun 2006-2011. PT NK dan PT TS diduga merugikan keuangan negara sebesar Rp 313 miliar. Kedua tersangka diduga melanggar Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kasus ini sekaligus menegaskan bahwa BUMN merupakan korporasi yang dapat dimintakan pertanggungjawaban secara pidana.

5. **PT Putra Ramadhan (Tradha)**

Selain kasus-kasus korupsi, penegak hukum juga telah mulai menjerat korporasi sebagai pelaku Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU). Pada tanggal 18 Mei 2018, KPK menetapkan PT Putra Ramadhan (PT Tradha) sebagai tersangka kasus tindak pidana pencucian dengan dugaan bahwa dalam kurun 2016–2017, PT Tradha yang diduga dikendalikan oleh Bupati Kebumen Periode 2016- 2021 (M Yahya Fuad), memenangkan sejumlah proyek di Kabupaten Kebumen dan menerima sejumlah dana dari para kontraktor. KPK menduga uang-uang yang diterima tersebut telah dicampur dengan sumber uang lainnya dalam pencatatan keuangan perusahaan dan memberikan manfaat baik bagi perusahaan maupun bagi M Yahya Fuad yang juga telah ditetapkan sebagai pelaku tindak pidana korupsi. Selain ancaman hukuman denda dan uang pengganti, PT Tradha juga terancam untuk ditutup sementara atau selamanya atau pengambilalihan perusahaan oleh negara.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi juga menentukan bahwa dalam menjatuhkan pidana terhadap korporasi, hakim dapat menilai kesalahan korporasi antara lain:

- 1) Korporasi dapat memperoleh keuntungan atau manfaat dari tindak pidana tersebut atau tindak pidana tersebut dilakukan untuk kepentingan Korporasi;
- 2) Korporasi membiarkan terjadinya tindak pidana; atau
- 3) Korporasi tidak melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk melakukan pencegahan, mencegah dampak yang lebih besar dan memastikan

kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku guna menghindari terjadinya tindak pidana.

Dalam PERMA tersebut, teori yang dipakai adalah teori *the corporate culture model*, teori *the corporate culture model* menentukan bahwa korporasi dapat dipertanggungjawabkan dilihat dari prosedur, sistem bekerjanya atau budayanya.²³⁷

Konsep perjanjian penangguhan penuntutan secara langsung atau tidak langsung mengatur konsep yang diterima oleh hukum acara Indonesia, yaitu sederhana, cepat, dan murah. Selain itu, perjanjian yang diberikan diharapkan dapat menyelesaikan masalah yang ada saat menangani kasus tindak pidana korporasi. Jaksa bernegosiasi dengan korporasi untuk menghentikan perkara tetapi mengsamplingskannya dengan batas waktu tertentu, dan jaksa mempertimbangkan kepentingan umum dalam pelaksanaan *Deferred Prosecution Agreement*. Dalam situasi di mana perusahaan dianggap bersalah atas tindak pidana korupsi, dapat digunakan model seperti perjanjian yang diberikan. Jaksa penuntut umum dapat memberikan kesempatan kepada perusahaan untuk menghindari menuntutnya ke pengadilan dengan imbalan perusahaan mengakui tindakannya dan setuju untuk membayar denda dan penggantian kerugian tertentu kepada negara. Namun, jika perusahaan tidak memenuhi perjanjian ini, perusahaan akan dituntut sebagai terdakwa ke pengadilan. Model ini dapat

²³⁷Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, halaman 251.

mempercepat penyelesaian tindak pidana korupsi dan pengembalian kerugian keuangan negara²³⁸.

Selain itu, berdasarkan Pasal 138 ayat (2) "Dalam hal hasil penyidikan ternyata belum lengkap, penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi dan dalam waktu empat belas hari sejak tanggal penerimaan berkas, penyidik harus sudah menyampaoikan kembali berkas perkara itu kepada penuntut umum." Alasan pengembalian berkas perkara dari penuntut umum ke penyidik berdasarkan Pasal 138 ayat (2) KUHAP baik dalam teori maupun praktik berkaitan erat dengan model penerapan *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) di Indonesia dalam konteks tindak pidana korupsi dalam perspektif pengembalian keuangan negara. Dalam kasus korupsi, proses pengembalian berkas sering kali terjadi karena berkas perkara dianggap belum lengkap baik secara materiil maupun formil, seperti alat bukti yang kurang terkait dengan unsur pasal yang menjerat pelaku tindak pidana. Hal ini dapat menyebabkan perbedaan penafsiran antara penyidik dan jaksa, yang memperpanjang proses penanganan kasus. Model penerapan DPA di Indonesia dapat menjadi solusi efektif untuk masalah ini. DPA memungkinkan jaksa dan terdakwa, terutama korporasi, untuk membuat kesepakatan penundaan penuntutan pidana dengan syarat-syarat tertentu, seperti pengembalian keuangan negara yang telah dikorupsi. Pendekatan ini tidak hanya mempercepat pengembalian keuangan negara tetapi juga mengurangi beban

²³⁸Sprenger, Polly. *Deferred prosecution agreements: The law and practice of negotiated corporate criminal penalties*. (No Title), 2015.

sistem peradilan dengan menghindari pengembalian berkas yang berulang-ulang. DPA menciptakan kerangka kerja yang lebih efisien dan memastikan bahwa korporasi yang bersalah tetap bertanggung jawab atas tindakannya tanpa perlu melalui proses pengadilan yang panjang dan berlarut-larut, yang sering kali disebabkan oleh ketidaklengkapan berkas perkara atau perbedaan penafsiran hukum antara penyidik dan jaksa.

Jaksa penuntut umum dan perusahaan atau penasehat hukumnya setuju untuk mengalihkan penuntutan dari proses peradilan atau untuk menangani kesalahan perusahaan melalui prosedur pemulihan administratif. Perjanjian penangguhan penuntutan dilaksanakan oleh tiga pihak. Jaksa Penuntut Umum, Hakim Pemeriksa Pendahuluan, dan Korporasi memberikan penjelasan dan kewenangannya di sini. Menurut Pasal 6 angka 7 huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP), penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim. Dalam melaksanakan Perjanjian Penangguhan Penuntutan, jaksa penuntut umum memiliki beberapa kewenangan. Mereka dapat menawarkan pengalihan penuntutan kepada korporasi; membuat perjanjian dengan korporasi tentang apa yang akan dilakukan; mengajukan perjanjian yang telah disepakati bersama korporasi kepada majelis hakim untuk diputuskan; dan mengawasi pelaksanaan kesepakatan oleh korporasi²³⁹.

²³⁹Burrohman, Habi; Suarda, I. Gede Widhiana; Azizah, Ainul. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Melalui Perjanjian Penundaan Penuntutan dalam Tindak Pidana Korupsi oleh Korporasi. *Jurnal Rechtsens*, 2022, 11.1: 1-16.

Dalam penerapan *Deferred Prosecution Agreement* di Indonesia perlu mempertimbangkan hal-hal berikut:

- 1) DPA yang akan diterapkan di Indonesia harus mempertimbangkan sistem peradilan Indonesia dalam susunan konstitusional dan tradisi hukum. Dampak beban regulatory and compliance bagi korporasi, di mana korporasi membutuhkan biaya tambahan.
- 2) Kejahatan yang dapat menggunakan mekanisme DPA termasuk kejahatan serius (tapi tidak terbatas), sehingga perlu dibentuk undang-undang khusus yang mengatur hal tersebut.
- 3) DPA hanya diberlakukan bagi korporasi maka ada kesempatan untuk memberikan efek pencegahan dan kemungkinan menuntut karyawan (organ perusahaan). Namun jika terbatas hanya pada korporasi, maka timbul kemungkinan individu telah berbuat kejahatan tapi enggan melapor karena takut akan dipidana.
- 4) Peran pengadilan akan sangat penting bagi DPA. Keterlibatan yudisial akan meningkatkan kepercayaan.
- 5) DPA harus dibuat seimbang antara kepentingan membangun kepercayaan publik dan juga kepentingan untuk mengejar korporasi yang curang.
- 6) Untuk meningkatkan kepercayaan publik, skema DPA Indonesia dapat mensyaratkan kesepakatan untuk kepentingan publik dan bersikap adil, masuk akal dan proporsional.
- 7) Perlu adanya panduan yang jelas mengenai bagaimana DPA akan dinegosiasikan dan mekanisme pengawasan yang efektif.²⁴⁰

Hal-hal di atas patut dipertimbangkan dalam menerapkan DPA di Indonesia sehingga keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum tetap terlaksana dan untuk mengurangi potensi konflik kepentingan. Perluasan subjek hukum yang bukan hanya terhadap korporasi tetapi juga dapat diterapkan terhadap orang perorangan merupakan langkah progresif untuk menerapkan DPA dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Dalam penerapannya DPA juga perlu diperhatikan terkait dengan pengakuan yang diberikan oleh pelaku, dan penunjukan catatan harta yang dimilikinya. Pengakuan terhadap perbuatan yang

²⁴⁰Febby Mutiara, "Peradilan Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan: Menggagas Penanganan Tindak Pidana Korupsi Melalui Konsep Plea Bargaining dan Deferred Prosecution Agreement," *Disertasi*, Depok: Universitas Indonesia, 2019.

dilakukan ini disampaikan di muka hakim yang mana hal ini akan mempermudah proses dalam pelaksanaan perjanjian. Kemudian selanjutnya diperlukan bukti-bukti catatan kekayaan yang dimiliki oleh pelaku, di mana hal ini diperlukan sebagai upaya perampasan harta hasil tindak pidana korupsi dalam rangka pengembalian kerugian keuangan negara yang diakibatkannya.

Jika disimpulkan dari ketiga konsep hukum dalam tindak pidana korupsi tersebut di atas, diantaranya *restorative justice*, *plea bargaining* dan *deferred prosecution agreement* bahwa penyelesaian tindak pidana korupsi dapat dilakukan dengan cara tawar menawar keadilan antara kedua pihak yaitu terdakwa dan negara dalam satu simpulan yang disebut sebagai *Bargaining for Justice*. Hal ini berarti, penyelesaian terhadap kasus tindak pidana korupsi dapat diselesaikan dengan adanya tawar menawar hukum berdasarkan dengan kesepakatan antara kedua belah pihak. Sesuai dengan berkembangnya hukum, Kejaksaan memiliki program untuk menerapkan kebijakan restoratif, yaitu pemulihan berdasarkan keadilan restoratif, yang merupakan penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga mereka, dan pihak lain yang terkait untuk bekerja sama untuk mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali keadaan semula daripada pembalasan, seperti yang diatur dalam Peraturan Kejaksaan RI No. 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Menurut Prof. Satjipto Rahardjo, hukum progresif berarti gagasan hukum harus keluar dari cara-cara konvensional dan bergerak dinamis mengikuti masalah hukum di masyarakat. Menurutnya,

penuntutan harus dilakukan berdasarkan ketentuan hukum dan memperhatikan rasa keadilan di masyarakat.

Adanya negosiasi atau tawar menawar dalam permasalahan hukum tindak pidana korupsi ini, memiliki tujuan untuk mempermudah proses hukum yang sedang berjalan, dan ini juga berguna untuk meminimalisir penggunaan biaya yang berlebihan saat proses penyelidikan dan penyidikan hingga proses pengadilan. Penyelesaian permasalahan secara negosiasi atau tawar menawar sebenarnya telah tercantum dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999. Negosiasi atau tawar menawar dapat dilakukan dengan cara mediasi, perundingan dengan tujuan untuk memperoleh kesepakatan pada pihak yang terlibat untuk mencapai kesepakatan bersama.

Adanya konsep negosiasi atau tawar menawar ini pada akhirnya akan melahirkan suatu perjanjian. Dimana dalam perjanjian terdapat syarat sah nya suatu perjanjian yang tidak boleh dilanggar, diantaranya: Adanya kata sepakat bagi mereka yang mengikatkan dirinya; Kecakapan para pihak untuk membuat suatu perikatan; Suatu hal tertentu; dan Suatu sebab (causa) yang halal. Dalam hal ini, pelaksanaan negosiasi atau tawar menawar pada pemberantasan tindak pidana korupsi tidak bertentangan dengan syarat sah nya perjanjian, karena semua syarat dapat dipenuhi termasuk syarat suatu sebab yang halal. Dimana alasan mengapa perjanjian ini adalah sah, karena merupakan suatu upaya dalam pengembalian kerugian keuangan negara sebagaimana tujuan lahirnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yaitu untuk memberantas korupsi dan bentuk penyimpangan lainnya semakin meningkat, karena 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. Sehingga langkah ini merupakan suatu alternatif penyelesaian perkara korupsi sebelum dilakukannya upaya terakhir yaitu upaya pidana.

Dengan adanya teori *Bargaining for Justice* tentu menjadi solusi yang tepat untuk penyelesaian tindak pidana korupsi, dengan adanya tawar menawar hukum ini, tentu akan mengurangi biaya pada proses penyelidikan, penyidikan dan proses lainnya yang tentu memerlukan biaya yang tidak sedikit, sebagaimana yang dijelaskan oleh pemerintahan di Amerika bahwa secara logis, para pencari keadilan mengkritik biaya peradilan yang mahal, terutama dari kalangan ekonomi Amerika yang mengatakan bahwa biaya peradilan menyebabkan perekonomian nasional hancur dan bahwa biaya peradilan juga berdampak pada ekonomi setiap negara, bukan hanya Amerika.

Bargaining for justice adalah suatu konsep penyelesaian perkara tindak pidana korupsi yang terjadi di beberapa negara seperti Amerika Serikat yaitu DPA, ada beberapa konsep dasar yang membedakan antara DPA dengan *bargaining for justice* yaitu mengenai subyek hukum. DPA memberikan batasan pada subyek hukum yaitu hanya bisa diberlakukan pada kejahatan yang dilakukan korporasi sedangkan pada *bargaining for justice* bisa diberlakukan baik pada korporasi juga pada orang perorangan, hal ini merujuk pada teori subyek hukum yang mana subyek hukum bisa saja badan hukum dan bisa juga pada orang perorangan.

Konsep *bargaining for justice* adalah suatu konsep yang diawali adanya tawaran dari penuntut umum kepada terdakwa untuk mengakui perbuatannya dan mengembalikan total kerugian keuangan negara dengan konsekuensi terdakwa tidak lagi mendapatkan hukuman badan. Hukuman badan yang tidak didapat pelaku dan pengembalian kerugian keuangan negara adalah bentuk konsep yang mengedepankan keadilan pada penyelesaian perkara tindak pidana korupsi. Keadilan itu bisa dilihat dengan kembalinya pada keadaan semula para pihak, yang mana negara mendapatkan kembali keuangannya yang telah dirugikan secara melawan hukum, dan terdakwa tidak mendapatkan hukuman pidana badan melainkan hukuman berupa mengembalikan kerugian keuangan negara. Berdasarkan uraian itu mempertegas bahwa *bargaining for justice* adalah suatu konsep yang menitikberatkan selesainya suatu tindak pidana korupsi dengan mekanisme yang mengedepankan keadilan.

Keadilan yang ada pada konsep *bargaining for justice* adalah keadilan untuk seluruh orang. John Rawls menjelaskan bahwa keadilan adalah ketika semua lapisan masyarakat berada dalam posisi yang sama yang sering disebut dengan *justice fairness*. Penerapan *bargaining for justice* adalah suatu konsep yang sama dalam pemikiran tentang pentingnya keadilan karena mekanisme yang ada pada sistem hukum pidana Indonesia saat ini dalam pemberantasan korupsi baru pada tahap euforia sistem hukum yang mengedepankan hukuman badan tidak menghadirkan rasa adil di tengah masyarakat karena semua kerugian keuangan negara tidak kembali pada negara dan hanya memperdalam total pengeluaran

negara dalam menangani perkara sehingga alokasi dana untuk kemajuan pembangunan menjadi tidak terpenuhi.

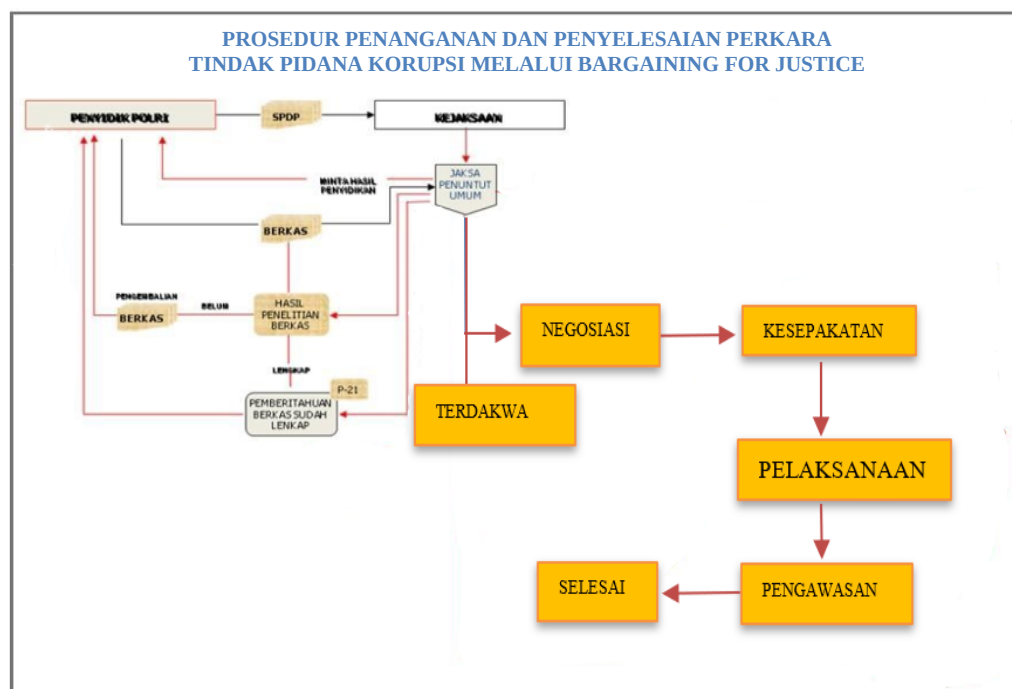
Dalam suatu sistem hukum yang ideal tentu tidak hanya mengakomodir satu tujuan hukum tetapi juga mampu mengelaborasi dengan tujuan hukum lainnya, *bargaining for justice* juga sejalan dengan konsep kemanfaatan sebagai tujuan hukum, karena jika seluruh kerugian keuangan negara tersebut bisa kembali pada kas negara tentu pembangunan di sektor pendidikan, kesehatan dan lainnya akan bisa mengalami peningkatan sehingga kemanfaatan secara pembangunan bisa dirasakan masyarakat.

Konsep *bargaining for justice* ini juga akan sejalan dengan tujuan hukum yaitu kepastian yang mana kepastian hukum itu bisa terlihat dengan surat pernyataan mengembalikan kerugian keuangan negara dalam bentuk perjanjian yang di sepakati negara dan terdakwa juga akan mendapatkan surat *bargaining for justice* yang dikeluarkan negara yang telah menyepakati mekanisme tersebut dan tidak akan ada lagi bergulirnya perkara tersebut ke pengadilan dengan adanya pengembalian kerugian keuangan negara. Sehingga konsep ini akan mengakomodir 3 tujuan dasar hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian. terakomodirnya 3 tujuan hukum tersebut menegaskan konsep *bargaining for justice* adalah suatu konsep yang ideal dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi di Indonesia pada saat ini.

Selanjutnya konsep *bargaining for justice* pada penyelesaian tindak pidana korupsi yaitu dapat dilakukan dengan mengembalikan keuangan negara yang telah

dikorupsi tersebut dengan 2 (dua) atau 3 (tiga) kali pembayaran selama jangka waktu yang disepakati yang lamanya tidak melebihi dari 2 (dua) tahun.

Penerapan *Bargaining For Justice* nantinya dapat membuat penanganan dan penyelesaian perkara tindak pidana korupsi lebih cepat, sederhana dan biaya ringan. Sehingga Jaksa Penuntut Umum dapat menangani perkara yang lainnya secara efektif dan efisien.



Secara umum, hukum bertanggung jawab untuk menjaga ketertiban dan keadilan dengan mengatur hubungan antara warga. Tugas hukum adalah menciptakan, menegakkan, memelihara, dan mempertahankan keamanan dan ketertiban yang adil selain mewujudkan ketertiban dan keadilan. Jenis hukum ini memiliki penegakan yang tidak memaksa (*fakultatif*), dan untuk menghormati hak-hak perdata dan rasa keadilan setiap pihak, diperlukan kompromi untuk

menciptakan rasa keadilan yang bersifat intersubyektif. Hanya dengan cara ini fungsi hukum ini dapat ditegakkan kembali²⁴¹.

Harapannya konsep *bargaining for justice* ini dapat membuka jalan untuk pembaharuan hukum pidana di Indonesia yang sesuai dengan tujuan membangun peradilan yang sederhana, cepat, dan murah. Selama bertahun-tahun, Indonesia sangat terpengaruh oleh gagasan yang dibawa oleh Belanda tentang penyelesaian perkara pidana. Oleh karena itu, diperlukan pondasi baru untuk menerapkan perubahan paradigma ini dan tujuan pemidanaan dalam hukum pidana yang lebih efektif dan efisien. Penjara tidak selalu berarti hukuman kurungan atau pemenjaraan; pemidanaan juga dapat dilakukan dalam bentuk yang lebih mendidik, yang dapat menguntungkan pelaku atau terdakwa dan menguntungkan korban²⁴². Dari uraian di atas, disimpulkan bahwa penggunaan konsep *bargaining for justice* dapat menjadi solusi bagi pemerintah dalam penyelesaian tindak pidana korupsi.

²⁴¹Sinaga, Japansen, et al. *Kebijakan Penegakan Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Pendekatan Non Penal Dalam Rangka Perlindungan Hukum Terhadap Korban*. 2016. PhD Thesis.

²⁴²Kukuh Dwi Kurniawan, et. al. *Pemberlakuan Plea Bargaining System Sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Pidana Untuk Tujuan Menyelesaikan Konflik. Pemberlakuan Plea Bargaining System Sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Pidana Untuk Tujuan Menyelesaikan Konflik*, 2021, halaman 183-199.