

Academia.edu, Google *Scholar*, Jurnal Garuda, Jurnal Ilmu Hukum Hukum Online, dan artikel-artikel media berita online nasional mengenai isu tersebut. Sedangkan pada pencarian di perpustakaan, peneliti memperoleh literatur dengan meminjam dari Daniel S. Lev Law Library.

1.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan disajikan dalam 4 (empat) bab, diantaranya:

Bab pertama, akan menjelaskan mengenai latar belakang urgensi dilakukan penelitian ini dilakukan. Kemudian memaparkan penelitian-penelitian terdahulu untuk menunjukkan orisinalitas dari penelitian ini. Selanjutnya diuraikan mengenai pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan kerangka teori yang digunakan dalam penelitian.

Bab kedua dari penelitian ini akan membahas pertanyaan penelitian yang pertama, yakni sebab munculnya PKS APIP dan APH.

Bab ketiga dari penelitian ini akan membahas mengenai pertanyaan penelitian yang kedua, yakni kesesuaian implementasi Perjanjian Kerjasama antara Kementerian Dalam Negeri, Kejaksaan, dan Kepolisian dalam praktik peradilan terhadap tercapainya tujuan pemberantasan korupsi di Indonesia.

Bab keempat dari penelitian ini akan menyimpulkan temuan dari dua bahasan pertanyaan penelitian yang diajukan. Kemudian akan memberikan rekomendasi atau solusi atas permasalahan yang diteliti, serta pengembangan penelitian dengan topik yang sama pada masa mendatang. Selanjutnya diakhiri dengan daftar pustaka dan lampiran.

BAB II

PKS SEBAGAI SEBUAH KEBIJAKAN PEMBERANTASAN KORUPSI

2.1 PKS sebagai Upaya Pemberantasan Korupsi di Indonesia

Pada tanggal 28 Februari 2018, diterbitkan Perjanjian Kerja Sama antara Kementerian Dalam Negeri, Kejaksaan, dan Kepolisian tentang Koordinasi Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dengan Aparat Penegak Hukum (APH) dalam

Penanganan Laporan atau Pengaduan Masyarakat yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi pada Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Nomor (disebut PKS). Pada Pasal 2 PKS menyebutkan 2 (dua) maksud dan tujuan adanya PKS. *Pertama*, sebagai pedoman para pihak (APIP dan APH) dalam melakukan koordinasi penanganan laporan atau pengaduan masyarakat berindikasi tindak pidana korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kemudian *kedua*, untuk memperkuat sinergitas kerja sama diantara APIP dan APH dalam melakukan koordinasi penanganan laporan atau pengaduan masyarakat berindikasi tindak pidana korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah guna terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif, efisien, dan akuntabel dalam rangka mewujudkan tujuan otonomi daerah.³⁶

Kejaksaan, Kepolisian, dan Kementerian Dalam Negeri sebagai pihak dalam PKS memiliki alasan tersendiri mengapa memilih bentuk perjanjian. Kepolisian menyatakan bahwa dengan bentuknya *MoU*, maka dapat mengikat kedua belah pihak secara formal, sehingga sekalipun ada perubahan pengisi jabatan di tiap lembaga itu, namun perjanjian tetap mengikat untuk saling membutuhkan dan saling menyelesaikan problem yang ada.³⁷ Kemudian Kejaksaan, menyatakan bahwa alasan pemilihan strategi penanganan melalui PKS, karena dapat tercapai apa yang diinginkan sebagaimana termaksud di dalam maksud dan tujuan PKS. Selain itu, melalui bentuk PKS maka menjadi bukti komitmen antara penegak hukum untuk

36 “Sebetulnya perjanjian kerjasama seperti ini, sebetulnya satu hal yang berpotensi untuk tidak melanjutkan suatu kasus, yang sebenarnya itu harus tindak pidana. Karena kemudian Kepolisian mau menyidik, misalnya menyidik aparatur Pemda, kemudian karena diwajibkan berkoordinasi dengan aparatur Pemda tersebut, bagaimana? Yang disidik orang Pemda, masa kerjasama dengan orang Pemda, kan begitu. Jadi sebetulnya perjanjian kerjasama seperti ini itu mengurangi atau membayangkan aparat penegak hukum, supaya tidak terlalu, supaya tidak mengusut semua perkara itu,” Wawancara dengan Bapak Ignatius Eko Purwanto (Hakim Tindak Pidana Korupsi Pengadilan Negeri Jakarta Pusat) di Kantor Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Jakarta pada 16 April 2021.

37 “MoU itu sebagai wadah, untuk mengikat kedua belah pihak, saling membutuhkan dan saling menyelesaikan problem yang ada, ya kan. Karena tanpa begitu, tanpa formalitas itu, bisa jadi penggantinya sekarang, jadi kita ngomong, tetapi begitu pindah tanpa ada formalitasnya, ya penggantinya tidak akan mengikuti. Tetapi dengan ada formalitasnya penggantinya akan mengikuti gitu loh ya, intinya begitu, untuk mengikat dan sebagai bukti formil bahwa *Memory of understanding* itu, itu tujuannya adalah untuk bukti bahwasanya ada kerjasama atau PKS itu ada kerjasama dua atau beberapa lembaga dengan lembaga lainnya itu.” Wawancara dengan AKBP Sugiyanto, SH. MH. (Kasubagops Dittipidkor) di Kantor Dittipidkor Badan Reserse Kriminal Polisi Republik Indonesia, Jakarta pada 21 Mei 2021.

melakukan koordinasi dalam strategi pemberantasan korupsi, yang ditandatangani secara resmi, sah, dan legal.³⁸ Selanjutnya Inspektorat Kementerian Dalam Negeri (disebut Inspektorat Kemendagri) menyatakan bahwa pemilihan bentuk PKS, karena di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini, yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011, tidak dikenal lagi mengenai Peraturan Bersama. Menurutnya PKS ini seharusnya berbentuk Peraturan Bersama atau Keputusan Bersama antara 3 lembaga tersebut untuk saling berkoordinasi.³⁹

Lebih lanjut, masing-masing institusi memiliki alasan yang mendasari penerbitan PKS. Pada Kepolisian, terdapat 3 (tiga) alasan penerbitan PKS antara APIP dan APH. *Pertama*, beban perkara yang ditangani Kepolisian sudah terlalu banyak, sehingga perkara yang ringan atau kecil nilainya lebih baik diselesaikan di internal saja, yakni melalui APIP, tanpa perlu ke Kepolisian untuk penegakan hukum pidana. *Kedua*, biaya penanganan perkara korupsi yang mahal. Perkara korupsi yang nilai kerugian negaranya kecil, tidak sebanding dengan biaya penanganan mulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, hingga persidangan, yang mencapai Rp. 100 juta. Oleh karena itu, daripada menambah kerugian negara dengan biaya penanganan yang lebih besar dan dibebankan ke negara, lebih baik diselesaikan oleh APIP saja.⁴⁰ Kemudian *ketiga*, tidak timbulnya efek jera pelaku melalui mekanisme pidana. Oleh karena itu, mekanisme pidana bukan pilihan terbaik dalam kasus tersebut menurutnya.

Kemudian Inspektorat Kemendagri, yang menyebutkan ada 3 (tiga) alasan yang melatar belakangi Kemendagri terlibat dalam penerbitan PKS tersebut. *Pertama*, tindak lanjut Pasal 385 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁴¹ *Kedua*, tidak berjalan optimalnya penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan

38 *Id.*

39 Wawancara dengan Bapak Ahmad Husin Tambunan (Inspektorat Kementerian Dalam Negeri) di Kantor Inspektorat Kementerian Dalam Negeri, Jakarta pada 21 Mei 2021.

40 “Kalau dikatakan penanganan tindak pidana korupsi itu mahal, dilihat dari sisi mananya mahalnyanya?. Berapa biaya perkara yang dituntut?. Rp. 10.000, Rp. 2.000, Rp. 5.000. Kenapa biaya perkara itu tidak dituntut dalam tuntutan pidana. Sebetulnya penanganan perkara itu, biaya perkara itu bisa dituntut. Dalam KUHAP jelas, Pasal 122, kalau terbukti melakukan tindak pidana, Terdakwa dibebani biaya perkara,” *Supranote 83*.

41 Pasal 385 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Pemerintahan Daerah. *Ketiga*, Instruksi Presiden Jokowi bahwa penegakan hukum tidak boleh menghambat pembangunan.⁴²⁴³

Selanjutnya Kejaksaan, terdapat 2 (dua) alasan latar belakang terbitnya PKS. *Pertama*, amanah Pasal 385 Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Kedua*, untuk mengetahui batasan yang jelas terkait klasifikasi administrasi atau pidana dari suatu pengaduan masyarakat.⁴⁴ Ringkasan alasan tiap institusi tersebut disajikan pada tabel berikut:

Tabel 2.1: Alasan Kemendagri, Kejaksaan, dan Kepolisian Menerbitkan PKS

Kepolisian RI	Kementerian Dalam Negeri	Kejaksaan Agung RI
1. Beban perkara yang ditangani Kepolisian banyak. 2. Biaya penanganan perkara korupsi yang mahal, tidak sebanding dengan pengembalian kerugian negara.	1. Tindak lanjut amanat Pasal 385 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. 2. Tidak berjalan optimalnya penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017	1. Tindak lanjut amanat Pasal 385 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. 2. Untuk mengetahui batasan yang jelas terkait klasifikasi administrasi atau

⁴² “Penegakan hukum tidak menghalangi pembangunan. Tetapi tidak boleh kemudian membenarkan orang yang salah. Menghalangi pembangunan kan berbeda dengan pengusutan tindak pidananya, pembangunan kan tetap bisa berjalan meski proses berjalan, karena yang didakwa itu kan orang per orang, atau korporasi, tapi yang jelas orang per orang. Ketika orang itu diusut tindak pidana, kan bukan berarti pembangunannya berhenti. Ya tinggal bagaimana penegak hukum, penyidik ataupun pihak-pihak terkait disitu menindaklanjuti itu, mekanismenya bagaimana supaya pembangunan tetap berjalan, tapi penyidikan tetap berjalan juga. Dua-duanya tetap bisa berjalan bareng.” *Supranote 83*.

⁴³ “Latar belakang PKS ini kan karena kalau tidak salah, Jokowi ingin memastikan program pembangunan berjalan lancar, bener ya?. Jadi dari latar belakang perjanjian kerjasama ini saja sudah keliru gitu. Untuk memastikan pembangunan lancar di daerah, justru yang harus diperketat adalah pengawasan dari penegak hukum, bukan menafikan saat ada kerugian keuangan negara yang dikembalikan, demi memperlancar pembangunan, dilakukan proses administrasi, logikanya sudah kebalik.” Wawancara dengan Bapak Kurnia Ramadhan (Peneliti Indonesia Corruption Watch) di Kantor Indonesia Corruption Watch, Jakarta pada 15 April 2021.

⁴⁴ Wawancara dengan Ibu Putri Ayu Wulandari (Kasi Wilayah II Lapdumas Bidang Penyidikan Kejaksaan Agung RI) di Kantor Kejaksaan Agung RI, Jakarta pada 15 April 2021.

3. Tidak timbulnya efek jera pelaku melalui pemidanaan	tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. 3. Instruksi Presiden Jokowi bahwa penegakan hukum tidak boleh menghambat pembangunan	pidana dari suatu pengaduan masyarakat.
--	--	---

Berdasarkan maksud dan tujuan, pemilihan bentuk PKS, dan alasan penerbitan PKS di atas, maka PKS memiliki kaitan dengan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Keterkaitan tersebut dapat diketahui dari beberapa hal. **Pertama**, subjek aduan PKS adalah pejabat pemerintahan daerah. Pasal 6 PKS mengatur mengenai subjek yang dapat dilaporkan/diadukan masyarakat terkait korupsi, diantaranya: kepala daerah/wakil kepala daerah, pimpinan dan anggota DPRD, ASN pemerintahan daerah, kepala desa, dan perangkat desa. Subjek hukum tersebut terkait dengan subjek hukum di Pasal 3 UU Tipikor yakni penyelenggara daerah yang korupsi. **Kedua**, PKS mengatur kriteria kesalahan administrasi dengan unsur korupsi kerugian keuangan negara. Pasal 7 ayat (5) huruf a dan b menyatakan suatu aduan dikatakan kesalahan administrasi apabila tidak terdapat kerugian keuangan negara atau sudah dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara dalam tempo 60 hari.⁴⁵ Kriteria tersebut bersesuaian dengan unsur di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, yakni mengenai kerugian keuangan negara. **Ketiga**, PKS diterbitkan sebagai solusi atas praktik kriminalisasi perbuatan administrasi. Kementerian Dalam Negeri menyatakan maksud adanya PKS yakni mengatasi praktik kriminalisasi kebijakan kepala daerah oleh

45 “Kesalahan administrasi yang dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) mempunyai kriteria sebagai berikut: a. tidak terdapat kerugian keuangan negara/daerah; b. terdapat kerugian keuangan negara/daerah dan telah diproses melalui tuntutan ganti rugi atau tuntutan perbendaharaan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak laporan hasil pemeriksaan APIP atau BPK diterima oleh pejabat atau telah ditindaklanjuti dan dinyatakan selesai oleh APIP atau BPK.” Pasal 7 ayat (5) huruf a dan b PKS.

penegak hukum, yang mengakibatkan terhambatnya pembanbunan.⁴⁶ Oleh karena itu, PKS diterbitkan dengan maksud dapat diketahui batasan pidana dan administrasi dari aduan masyarakat terkait korupsi di Pasal 3 UU Tipikor.⁴⁷ **Keempat**, PKS sebagai mekanisme pengembalian kerugian keuangan negara. Salah satu hal yang diatur dalam PKS adalah penyelesaian secara administrasi berdasar penilaian APIP atas aduan yang diterimanya, sehingga dengan itu maka aduan tidak langsung masuk ke pidana melainkan cukup dengan mengembalikan kerugian, maka menjadi kesalahan administrasi. Hal itu berkaitan dengan korupsi kerugian keuangan negara di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor.

2.2 Pergeseran Makna Korupsi Kerugian Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum

Berdasarkan uraian sebelumnya, PKS memiliki kaitan dengan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Hal itu menarik untuk diketahui, sebab Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor sendiri memiliki permasalahan dalam perumusan maupun praktik penegakan hukumnya,⁴⁸ ditambah adanya PKS berimplikasi lebih jauh pada penegakan hukum korupsi. Oleh sebab itu, untuk memahami konteks PKS dan Pasal 2 serta Pasal 3 tersebut, maka akan diuraikan sejarah penyusunan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor (orde lama, orde baru, dan reformasi), dinamika dan perkembangan unsur Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, hingga kesesuaian PKS dan implikasinya dalam penegakan hukum korupsi.

2.2.1 Sejarah Penyusunan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor

2.2.1.1 Orde Lama (1945-1966)

Pada awal Kemerdekaan, Indonesia tidak memiliki perundang-undangan yang mengatur bentuk korupsi kerugian keuangan negara seperti di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor.⁴⁹ Pidanaan korupsi hanya menggunakan instrumen yang ada di

⁴⁶ *Supranote 2.*

⁴⁷ *Supranote 44.*

⁴⁸ "Problem utamanya, kesalahan memahami perbuatan, di Pasal 2 dan Pasal 3." Wawancara dengan Bapak Arsil di Kantor Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, Jakarta pada 3 Maret 2021.

⁴⁹ "Istilah korupsi sebagai legal term baru ada sejak Perppu No. 24 Tahun 1960 yang memberikan penamaannya ada kata korupsi, sebelum itu korupsi diakui sebagai salah satu kejahatan yang ada di KUHP meski tidak secara eksplisit disebut di KUHP." Wawancara

KUHP, seperti suap-menyuap yang diatur dalam Pasal 209 ayat (1) ke-1& 2 KUHP, penggelapan dalam jabatan di Pasal 416 hingga 417 KUHP, pemerasan di Pasal 423 hingga 425 ke-3 KUHP, perbuatan curang di Pasal 387 ayat (1) hingga 388 ayat (2), benturan kepentingan dalam pengadaan di Pasal 345 KUHP, dan gratifikasi di Pasal 419 ke-2 KUHP.

Jika dilihat dari sejarahnya, awal mula pembentukan korupsi kerugian keuangan negara seperti di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor saat ini bermula dari nasionalisasi⁵⁰ perusahaan Belanda di Indonesia.⁵¹ Mayor Jenderal A.H. Nasution selaku Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD), menerbitkan Surat Perintah Penguasa Militer Pusat Nomor 77 tahun 1957, yang berisi agar aksi-aksi pengambilalihan perusahaan wajib ditempatkan di bawah bimbingan dan pengawasan KASAD. Nasionalisasi perusahaan tersebut dilakukan berlandaskan pada Undang-Undang No. 86 Tahun 1958. Akan tetapi, terdapat pengecualian dalam nasionalisasi tersebut, yakni apabila perusahaan sudah dialihkan kepemilikannya ke pribumi, maka tidak perlu dinasionalisasi ke Indonesia.⁵² Pengecualian tersebut justru dimanfaatkan oleh pengusaha Belanda, dengan menempatkan “boneka” orang pribumi dalam jajaran direksi perusahaan. melalui transaksi jual-beli perusahaan, maupun cara-cara lainnya. Akhirnya perusahaan seakan-akan perusahaan sudah beralih status kepemilikannya dan tidak bisa dinasionalisasikan, padahal *beneficial ownership* perusahaan tersebut tetap orang Belanda.⁵³ Penempatan perwira militer di perusahaan-perusahaan Belanda yang dinasionalisasi juga menimbulkan masalah, karena para tentara dalam menjalankan tugasnya melakukan berbagai tindakan penyelewengan untuk keuntungan pribadinya.⁵⁴

dengan Bapak Arsil di Kantor Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), Jakarta pada 1 Juli 2021.

⁵⁰ Nasionalisasi adalah proses suatu negara mengambil perusahaan milik swasta atau asing. *Kbbi.web.id*, diakses 9 Juni 2021, <https://kbbi.web.id/nasionalisasi>.

⁵¹ *Supranote 48*.

⁵² *Id.*

⁵³ Sri Wahyuni, Supriyati, dan J.F. Sinuraya, “Industri dan Perdagangan Gula di Indonesia: Pembelajaran Dari Kebijakan Zaman Penjajahan–Sekarang,” *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol. 27 No. 2 (Desember 2009): 138.

⁵⁴ Tindakan tentara yang dimaksud tersebut yakni mengambil barang perusahaan untuk pribadi dan tindakan lainnya yang mengakibatkan menurunnya produktivitas

Mengetahui situasi tersebut, Mayor Jenderal A.H. Nasution membuat pengaturan korupsi untuk menjerat pribumi yang menjadi boneka atas pengusaha asing⁵⁵ dan perwira yang melakukan penyelewengan.⁵⁶ Terlebih pada saat itu belum ada pengaturan yang mampu menjerat para pelaku atas tindakannya tersebut, maka dibuatlah Pengaturan Penguasa Militer Nomor 6 Tahun 1957, yang merupakan cikal-bakal korupsi kerugian keuangan negara saat ini.⁵⁷ Rumusan korupsi terkait kerugian keuangan negara mengalami beberapa kali perubahan pada masa orde lama, diantaranya sebagai berikut:

Tabel 2.2.1.1: Rumusan Korupsi Kerugian Keuangan Negara pada Masa Orde Lama

Peraturan	Rumusan Pasal	Ancaman Hukuman
Pengaturan Penguasa Militer Nomor 6 Tahun 1957	Pasal 1 ayat (1): Korupsi ialah: a. tiap perbuatan yang dilakukan oleh siapa pun juga baik untuk kepentingan sendiri, untuk kepentingan orang lain, atau untuk kepentingan suatu badan yang langsung atau tidak langsung menyebabkan kerugian keuangan atau perekonomian;	-

perusahaan, bahkan perekonomian nasional selama 1956-1965 menurun, diakibatkan manajemen yang tidak bagus dalam mengelola perusahaan yang dinasionalisasi. Tempo, "Nasionalisasi Berakhir Buntung," *Tempo.co*, 13 Agustus 2007, diakses 26 Mei 2021, <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/124732/nasionalisasi-berakhir-buntung>.

⁵⁵ *Supranote 48*.

⁵⁶ Fadrik Aziz Firdausi, "Jatuh Bangun Lembaga Pemberantasan Korupsi," 18 April 2017, diakses 26 Mei 2021, <https://historia.id/politik/articles/jatuh-bangun-lembaga-pemberantasan-korupsi-PGjgB/page/2>.

⁵⁷ "Bahwa berhubung tidak adanya kelancaran dalam usaha-usaha memberantas perbuatan-perbuatan yang merugikan keuangan dan perekonomian negara, yang oleh khalayak ramai dinamakan korupsi, perlu segera menetapkan suatu cara kerja untuk dapat menerobos kemacetan dalam usaha-usaha memberantas korupsi." Pertimbangan Umum Pengaturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/06/1957. Ridwan, "Kebijakan Formulasi Hukum Pidana dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Ilmu Hukum Kanun Universitas Syiah Kuala*, Vol. 13, No. 2 (2013): 83.

	<p>b. tiap perbuatan yang dilakukan oleh seorang pejabat yang menerima gaji atau upah dari suatu badan yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah yang dengan mempergunakan kesempatan atau kewenangan atau kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh jabatan langsung atau tidak langsung membawa keuntungan keuangan material baginya.</p>	
<p>Peraturan Penguasa Perang Pusat No. 13 Tahun 1958</p>	<p>Pasal 2: Yang disebut perbuatan korupsi pidana ialah:</p> <p>a. Perbuatan seseorang yang dengan atau karena melakukan sesuatu kejahatan atau pelanggaran, memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan atau perekonomian Negara atau daerah atau merugikan keuangan suatu badan yang menerima bantuan dari keuangan Negara atau badan hukum lain yang mempergunakan modal dan kelonggaran dari masyarakat;</p> <p>b. Perbuatan seseorang, yang dengan atau karena melakukan sesuatu kejahatan atau pelanggaran memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan dan yang dilakukan dengan menyalahgunakan jabatan atau kedudukan.</p>	<p>Pidana penjara paling lama 12 tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000 (Pasal 40).</p>
<p>Peraturan Penguasa Perang Pusat</p>	<p>Rumusan sama dengan Peraturan Penguasa Perang Pusat No.</p>	-

KSAL No. 17 Tahun 1958	PRT/PEPERPU/013/1958 tanggal 16 April 1958	
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi	<p style="text-align: center;">Pasal 1</p> <p>Yang disebut tindak pidana korupsi pidana ialah:</p> <p>a. Tindakan seseorang yang dengan atau karena melakukan sesuatu kejahatan atau pelanggaran, memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan atau perekonomian Negara atau Daerah atau merugikan keuangan suatu badan yang menerima bantuan dari keuangan Negara atau Daerah atau badan hukum lain yang mempergunakan modal kelonggaran-kelonggaran dari Negara atau masyarakat;</p> <p>b. Perbuatan seseorang, yang dengan atau karena melakukan sesuatu kejahatan atau pelanggaran memperkaya diri sendiri atau orang lain atau badan yang dilakukan dengan menyalahgunakan jabatan dan kedudukan.</p>	Penjara paling lama 12 tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 1.000.000 (Pasal 16)

Berdasarkan tabel tersebut, pengaturan korupsi kerugian keuangan negara yang saat ini ada di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor pertama kali muncul di masa orde lama dengan 4 kali perubahan. Perlu diketahui penyebab peraturan korupsi tersebut mula-mula berbentuk peraturan penguasa perang/militer/Perppu, karena pada masa itu negara dalam status keadaan bahaya/darurat disebabkan berbagai pemberontakan yang terjadi di wilayah-wilayah Indonesia dan kabinet yang sering

dijatuhkan, sehingga proses pembentukan undang-undang tidak berjalan sebagaimana saat ini adanya.⁵⁸

Sekalipun demikian, peraturan korupsi tersebut digunakan untuk menjerat pelaku korupsi, fokus pembuktian adalah pada yang sengaja memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu badan. Hal itu dibuktikan dengan putusan kasus Asnawi dan Raden Soeharto. Pada Putusan MA dengan Terdakwa Raden Soeharto tahun 1958, ia dituduh melanggar Pasal 1 sub a dan b Perppu No. 24 Tahun 1960 *Jo.* Pasal 263 ayat (1) dan (2) *Jo.* Pasal 372 *Jo.* Pasal 52 KUHP. Hal itu karena perbuatannya dalam sebagai pimpinan BNI Unit III Banda Aceh, menyalahgunakan kewenangan dengan menerima hadiah mesin jahit seharga Rp. 12 juta, *Scooter Vespa* seharga Rp. 6 juta, dan perhiasan sebanyak 80 gram. Hadiah itu diberikan karena kewenangan Terdakwa memberikan kredit ke eksportir yang lebih besar (*overdraft*). Hakim dalam pertimbangannya menyatakan bahwa pemberian *overdraft* Terdakwa telah sesuai. Sedangkan hadiah tersebut Terdakwa diperoleh melalui transaksi jual-beli biasa. Atas tidak terpenuhinya unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain dengan menyalahgunakan jabatan Terdakwa, maka Terdakwa dibebaskan.⁵⁹

Syarat terpenuhinya unsur memperkaya diri sendiri juga ditemukan dalam Putusan MA dengan Terdakwa Asnawi. Sebagai Kepala Dinas Pendidikan Agama di Kab. Liot, ia dituduh melanggar Pasal 1 sub a dan b Undang-Undang No. 24 Tahun 1960 *Jo.* Pasal 263 KUHP. Hal itu karena perbuatannya membuat surat daftar gaji palsu untuk 334 orang guru agama/pegawai di Palembang selama tahun 1968 dan 1969 untuk disampaikan ke kantor KBN, yang sebetulnya orang itu tidak ada (fiktif). Surat tersebut selanjutnya ditindaklanjuti oleh KBN dengan memberikan pembayaran bagi 334 orang senilai Rp. 13.500.000. Hakim dalam pertimbangannya menyatakan bahwa Terdakwa tidak terbukti melakukan kesalahan yang dituduhkan, karena tidak pernah menyuruh pembuatan daftar gaji fiktif tersebut, melainkan pembuatan bendahara (Terdakwa II Muchsin). Oleh sebab itu, sekalipun Terdakwa

⁵⁸ Pada masa ini berlaku Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 Tentang Pencabutan "*Regeling Po De Staat Van Oorlog En Beleg*" dan Penetapan "Keadaan Bahaya." Oleh karena itu, proses legislasi normal tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, sehingga produk hukum yang keluar adalah Perppu atau Peraturan Penguasa Perang. *Supranote 49.*

⁵⁹ Putusan Mahkamah Agung, pidana, No. 12K/Kr/1968, Raden Soeharto, 12 Juli 1969, hlm. 2019-223.

menandatanganinya, namun karena tidak mengetahui daftar tersebut fiktif, karena Terdakwa sudah mempercayakannya kepada Bendahara, maka terdakwa dibebaskan dari tuntutan.⁶⁰ Berdasarkan kedua putusan tersebut, diketahui bahwa penegak hukum tidak ada membuktikan mengenai kerugian keuangan negara, baik dengan menghadirkan ahli maupun hasil pemeriksaan. Penuntut umum dan hakim fokus membuktikan mengenai unsur perbuatan yang didakwakan Terdakwa, utamanya memperkaya diri sendiri atau orang lain.

2.2.1.2 Orde Baru (1967-1998)

Rumusan korupsi terkait kerugian keuangan negara di Pasal 1 sub a dan b Perppu 24/ Tahun 1960, kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (disebut UU 3/1971). Perubahan dilakukan karena Perppu 24/1960 kurang mampu mencapai hasil yang diharapkan dalam pemberantasan korupsi seiring perkembangan masyarakat. Selain itu, ada cara-cara korupsi yang tidak dapat dijerat dengan Perppu 24/1960.⁶¹ Rumusan korupsi kerugian keuangan negara di Pasal 1 ayat (1) UU 3/1971 berbunyi sebagai berikut:

- a. barangsiapa dengan melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau suatu badan, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;
- b. barangsiapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu Badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;

Selain mengubah rumusan korupsi kerugian keuangan negara, UU 3/1971 juga memperberat ancaman hukuman, sehingga pelanggaran Pasal tersebut diancam pidana penjara paling lama seumur hidup atau 20 tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 30.000.000 (Pasal 28 UU 3/1971). Sekalipun dilakukan perubahan rumusan dan

⁶⁰ Putusan Mahkamah Agung, pidana, No. 119K/Kr./1972, M. Asnawi bin Haji Jahja, 16 Juli 1974, hlm. 113-114.

⁶¹ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan Dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi.

ancaman hukuman, tetapi fokus pembuktian dalam penegakan hukum tetap pada ada atau tidaknya memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu badan dari tindakannya. Fokus pembuktian unsur tersebut seperti dalam diketahui dari kasus Raden Sonson Natalegawa dan Asmin Paku. Pada kasus Raden Sonson Natalegawa,⁶² Ia dituduh melanggar Pasal 1 ayat (1) sub a UU 3/1971 Jo. Pasal 55 KUHP dan Pasal 1 ayat (1) sub b UU 3/1971 Jo. Pasal 55 KUHP. Hal itu karena perbuatannya selaku Direktur Bank Bumi Daya, memberikan kredit, perpanjangan kredit, dan *overdraft* ke PT Jawa Building dan PT ASEAM untuk pembangunan *real estate*. Padahal saat itu terdapat larangan dari Bank Indonesia untuk memberikan kredit untuk proyek real estate. Oleh karena itu, kedua perusahaan mengalami gagal bayar kredit ke Bank Bumi Daya mencapai Rp. 14.247.643.660. Selanjutnya, Terdakwa memperoleh keuntungan atas tindakan itu, dengan memperoleh hadiah dari kedua perusahaan berupa rumah di 4 tempat dan peminjaman alat berat. Hakim dalam persidangan menilai bahwa Terdakwa terbukti memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu badan atas kewenangan yang dimilikinya tersebut dan dipidana penjara selama 2 tahun 6 bulan.

Keharusan adanya unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain juga terlihat dalam kasus Asmin Paku. Ia dituduh melanggar Pasal 1 ayat (1) sub b Jo. Pasal 28 Jo. Pasal 34 UU 3/1971. Hal itu karena perbuatannya selaku Petugas Pekerjaan Umum Daerah tingkat II melaksanakan sendiri pemborongan pekerjaan proyek pembangunan SD yang telah diborongkan ke CV Sinjai Putra dan CV Setia Abadi, membuat berita acara pemeriksaan dan kemajuan pekerjaan yang tidak benar, sehingga perbuatan itu telah menguntungkan diri sendiri atau kontraktor dan menimbulkan kerugian negara atau perekonomian negara Rp. 6.947.910,80. Hakim MA dalam pertimbangannya menyatakan bahwa Terdakwa telah memperoleh uang Rp. 3.572.000 dari tindak pidana korupsi yang dilakukannya, sehingga dijatuhi pidana penjara 1 tahun dan denda Rp. 2 juta.⁶³ Sehingga dari dua putusan tersebut, jelas unsur memperkaya diri sendiri, orang lain, atau suatu badan menjadi penting dalam pemidanaan korupsi pada masa orde baru.

62 Putusan Mahkamah Agung, pidana, No. 275K/Pid/1983, Raden Sonson Natalegawa, 15 Desember 1983, hlm. 52.

63 Putusan Mahkamah Agung, pidana, No. 620K/Pid/1987, Asmin Paku, 30 September 1987, hlm. 192-193.

2.2.1.3 Reformasi (1999-Sekarang)

Pengaturan korupsi kerugian keuangan negara pada era reformasi diubah dari sebelumnya, seiring dengan salah satu tuntutan reformasi yakni pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme.⁶⁴ Selain itu, UU 3/1971 dianggap tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Kemudian undang-undang yang baru diharapkan dapat lebih efektif dalam mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara pada khususnya dan masyarakat pada umumnya.⁶⁵ Adapun hasil perubahan tersebut, rumusan korupsi kerugian keuangan negara di Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), berbunyi sebagai berikut:

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).”

Pasal 3

“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.

⁶⁴ Terdapat 6 tuntutan agenda reformasi yang harus dijalankan Pemerintahan, yakni: 1) Adili Soeharto dan kroni-kroninya; 2) Amandemen UUD 1945; 3) Hapuskan Dwi Fungsi ABRI; 4) Hapuskan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; 5) Otonomi Daerah seluas-luasnya; 6) Tegakkan Supremasi Hukum. Siaran Pers, “Catatan Refleksi 20 Tahun Reformasi,” *Bantuanhukum.or.id*, 23 Mei 2018, diakses 15 Juni 2021, <https://bantuanhukum.or.id/catatan-refleksi-20-tahun-reformasi/>.

⁶⁵ *Id.*

50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Kedua rumusan delik korupsi tersebut selanjutnya dipertahankan dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, hingga saat ini. Kedua pasal tersebut memiliki penerapan yang berbeda dalam perkembangannya. Andi Hamzah menyatakan bahwa subyek delik Pasal 3 UU Tipikor harus memenuhi kualitas sebagai pejabat atau mempunyai kedudukan.”⁶⁶ Akan tetapi, bukan berarti pejabat yang mempunyai kedudukan tidak bisa dijerat Pasal 2 UU Tipikor, tetap bisa dijerat, jika saat melakukan perbuatannya bukan dalam kapasitasnya sebagai pejabat.⁶⁷ Pada praktiknya, Jaksa sering menggunakan Pasal 2 UU Tipikor bersamaan dengan Pasal 3 UU Tipikor, baik sebagai dakwaan subsidaritas maupun alternatif.⁶⁸ Sedangkan MA dalam SEMA No. 7 Tahun 2012 sebagaimana diubah dengan SEMA No. 3 Tahun 2018, menyatakan bahwa penerapan kedua pasal tersebut didasari pada nilai kerugian negara. Apabila kerugian negara jumlahnya di atas Rp. 200 juta, maka diterapkan Pasal 2 UU Tipikor. Sedangkan jika kerugian negara sampai dengan Rp. 200 juta maka yang diterapkan adalah Pasal 3 UU Tipikor.⁶⁹

2.3 Dinamika dan Intervensi Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor

Seiring waktu, terdapat berbagai dinamika penafsiran dan permasalahan penerapan unsur-unsur yang ada di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Hal itu terutama pada 3 (tiga) hal, yakni unsur kerugian keuangan negara, keluasan perbuatan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, ketidaksinkronan rumusan korupsi di Indonesia dan dunia, rasionalisasi ancaman hukuman Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, penyalahgunaan kewenangan serta persinggungan dengan hukum administrasi, keberadaan TP4D

⁶⁶ Satriya Nugraha, “Konsep Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi di Indonesia,” *Jurnal Socioscientia Kopertis Wilayah XI*, Vol. 8, No. 1, (Maret 2016): 20.

⁶⁷ *Supranote 48*.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan dan SEMA No. 3 2018 tenga?, hlm. 21.

dalam pemberantasan korupsi, dan kesesuaian penerapan PKS. Pembahasan ini bertujuan untuk memahami proses pergeseran makna korupsi kerugian keuangan negara, permasalahan di pasal 2 dan pasal 3 UU Tipikor, hingga kesesuaian implementasi PKS sebagai solusi atas masalah di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor.

2.3.1 Kerugian Keuangan Negara

Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor merumuskan kata “dapat” sebelum “merugikan keuangan atau perekonomian negara”, sehingga sebagai delik formil, yaitu tindak pidana korupsi cukup dipenuhi unsur perbuatan yang dirumuskan, bukan sampai timbulnya akibat.⁷⁰ Hal tersebut mengalami diskursus pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 003/PUU-IV/2006, yang mana MK menyatakan unsur kerugian keuangan negara harus dibuktikan dan harus dapat dihitung, meskipun sebagai perkiraan meskipun belum terjadi. Kesimpulan mengenai ada atau tidaknya kerugian negara tersebut harus ditentukan oleh seorang ahli di bidangnya.⁷¹ MK juga menyatakan bahwa hal itu merupakan persoalan pelaksanaan dalam praktik oleh aparat penegak hukum (dalam membuktikan unsur itu terpenuhi).

Adanya persyaratan pembuktian kerugian keuangan negara menyebabkan perlunya pihak yang ahli menentukan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara. UU Tipikor tidak memberikan penegasan mengenai siapa yang berwenang menentukan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara.⁷² Oleh karena itu, MK dalam Putusan No. 31/PUU-X/2012, menyatakan bahwa dalam membuktikan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara, pihak menyatakan bahwa bukan hanya BPK atau BPKP, melainkan juga ahli atau inspektorat, bahkan perusahaan.⁷³

⁷⁰ Intan Yunasri Purwita, “Unsur Kerugian Keuangan Negara Akibat Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi,” *Jurnal Universitas Brawijaya*, (2014): 8.

⁷¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006, *Pengujian Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Ps. 2, pemohon Dawud Djatmiko*, 24 Juli 2006, hlm. 72.

⁷² “Yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.” Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁷³ “Komisi Pemberantasan Korupsi (“KPK”) bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu. Bahkan, dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat

Selanjutnya MA mempersempit pihak yang berwenang tersebut dalam SEMA No. 4 Tahun 2016, bahwa pihak yang menyatakan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara hanya BPK, sedangkan instansi lain seperti BPKP/Inspektorat/SKPD tetap berwenang melakukan pemeriksaan audit, namun tidak berwenang menyatakan/mendeclare adanya kerugian keuangan negara.⁷⁴

Keharusan pembuktian utama pada kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi terkonfirmasi dari praktik penegakan hukum. MA menerbitkan pedoman hakim dalam mengadili perkara korupsi Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor dalam PERMA No. 1 Tahun 2020. Pasal 5 ayat (1) PERMA 1/2020 menyebutkan “Dalam menentukan berat ringannya pidana, Hakim harus mempertimbangkan secara berurutan tahapan sebagai berikut: a. kategori kerugian keuangan negara atau perekonomian negara.”⁷⁵ Kemudian hal itu diikuti pandangan Jaksa dan Kepolisian dalam pelaksanaan penegakan hukum korupsi kerugian keuangan negara, maka harus ada ada kerugian keuangan negara.⁷⁶⁷⁷

menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya.” Putusan Mahkamah Konstitusi No. 31/PUU-X/2012, *Pengujian Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi Ps. 6 huruf a, pemohon Eddie Widiono Suwondho*, 8 Oktober 2012, hlm. 53.

74 Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, hlm. 4.

75 “Dalam hal mengadili perkara tindak pidana Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, kerugian keuangan negara atau perekonomian negara terbagi ke dalam 4 (empat) kategori sebagai berikut: a. kategori paling berat, lebih dari Rp100.000.000 (seratus miliar rupiah); b. kategori berat, lebih dari Rp25.000.000 sampai dengan Rp100.000.000; c. kategori sedang, lebih dari Rp1.000.000.000 sampai dengan Rp.25.000.000.000; d. kategori ringan, lebih dari Rp200.000.000.000 sampai dengan Rp1.000.000.000.” Pasal 6 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. PERMA No.1 Tahun 2020.

76 “Kerugian negara itu harus, kalau engga ada kerugian negara itu bukan korupsi.” *Supranote 37*.

77 “Iya tetap, saya bilang begini dikatakan bahwa tetap unsur (kerugian keuangan) negaranya itu harus kita buktikan ya.” Wawancara dengan Ibu Putri Ayu Wulandari (Kasi Wilayah II Lapdumas Bidang Penyidikan Kejaksaan Agung RI) di Kantor Kejaksaan Agung RI, Jakarta pada 19 Mei 2021.

Pergeseran pemaknaan korupsi yang harus ada kerugian keuangan negara menimbulkan berbagai permasalahan. *Pertama*, penentu pembuktian perkara korupsi akhirnya hanya ada di BPK, BPKP, karena menentukan ada/tidaknya kerugian keuangan negara.⁷⁸ Kejaksaan atau Kepolisian yang melakukan penanganan perkara korupsi akhirnya bergantung pada hasil pemeriksaan BPK/BPKP mengenai adanya kerugian keuangan negara untuk dikatakan korupsi. Padahal adanya kerugian keuangan negara bisa lahir bukan hanya dari korupsi, melainkan karena pelanggaran kontrak, kesalahan administrasi, kelalaian, dan tindakan-tindakan lainnya.⁷⁹

Kedua, penegak hukum tidak menilai perbuatan pidana korupsi berdasar *mens rea*, *actus reus*, dan peraturan yang dilanggar, melainkan hanya melihat ada atau tidaknya kerugian keuangan negara dan prosedur yang salah.⁸⁰ Pada Kepolisian bahkan kerugian keuangan negara menjadi penentu penanganan perkara apakah ditangani secara pidana atau administrasi. Apabila kasus korupsi mengakibatkan kerugian negara di atas Rp. 1 Miliar, maka wajib dilimpahkan ke Kepolisian (ditangani secara pidana). Sedangkan apabila korupsi dengan kerugian negara di bawah Rp. 1 Miliar, maka diselesaikan secara administratif melalui Aparat Pengawas Internal Pemerintah (selanjutnya disebut APIP).⁸¹ Hal itu bermasalah, karena tidak ada dasar hukum yang mengaturnya. Adanya pergeseran korupsi menjadi kerugian keuangan negara dalam praktik penegakan hukum korupsi menimbulkan 2 (dua) masalah, yakni semakin mudahnya orang terjerat korupsi dengan dalih adanya kerugian keuangan negara, sekaligus mudahnya orang terbebas pemidanaan korupsi karena kerugian negara yang ditimbulkan nilainya kecil.

⁷⁸ “Problem utamanya, kesalahan memahami perbuatan, di Pasal 2 dan Pasal 3, udah lama, itu seakan-akan korupsi adalah mengenai kerugian keuangan negara. Jadi apabila ada kerugian keuangan negara, ada kesalahan yang mengakibatkan itu, maka itu adalah korupsi. Dan ketika itu yang ditampilkan, kemudian power dari BPK, auditor, BPKP, kuat, karena gongnya ada di bagian audit. Karena kerugian keuangan negara adalah korupsi. Pokoknya itu.” *Supranote 48*.

⁷⁹ *Supranote 48*.

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ Wawancara dengan AKBP Sugiyanto, SH. MH. (Kasubagops Dittipidkor) di Kantor Dittipidkor Badan Reserse Kriminal Polisi Republik Indonesia, Jakarta pada 7 April 2021.

2.3.2 Rumusan Perbuatan di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor yang Terlalu Luas

Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor memiliki keluasan perbuatan yang dapat dijerat pidana. Tidak disebutkan atau dijelaskan perbuatan konkret yang dikenakan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Perumus undang-undang hanya mendasarkan pada tujuan dilakukannya perbuatan yakni memperkaya/menguntungkan diri sendiri, orang lain atau korporasi secara melawan hukum (Pasal 2) atau menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan (Pasal 3) yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Ketiadaan apa perbuatan yang dilarang dalam pasal tersebut, menimbulkan multitafsir dan ketidakpastian hukum dalam implementasinya. Padahal salah satu prinsip unsur penting dalam asas legalitas pidana yang dijamin dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP pidana ialah *Lex Scripta* (hukum harus tertulis), *Lex Stricta* (hukum harus jelas dan ketat), dan *Lex Certa* (hukum harus pasti cermat dan rinci).⁸² Oleh karena tidak memenuhi syarat legalitas tersebut, maka pasal tersebut rentan digunakan secara sewenang-wenang untuk mempidana seseorang atas berbagai perbuatan yang dilakukan sepanjang memperkaya/menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi secara melawan hukum.

2.3.3 Ketidaksinkronan Korupsi di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor dengan Korupsi di Dunia Internasional

Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor merupakan delik korupsi yang secara khas hanya dimiliki Indonesia. Hal itu karena rumusannya mengatur kerugian keuangan negara sebagai syarat korupsi, yang berbeda dengan rezim pemberantasan korupsi yang ada di dunia.⁸³ Kedua pasal tersebut juga seringkali digunakan oleh penegak hukum untuk menjerat pelaku korupsi yang diduga menimbulkan kerugian negara. Berdasarkan data LeIP tahun 2013, ditemukan 503 atau 68,43% perkara yang diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Agung menggunakan Pasal 3 UU Tipikor, 147

⁸² Mustafa Abdullah, "Mempertanyakan Kembali Kepastian Hukum Dalam Perspektif Hukum Pidana dan Sistem Hukum Nasional," *Jurnal Legalitas*, Vol. IV, No. 1 (2013): 3.

⁸³ Agustinus Pohan dkk, *Menggagas Perubahan UU Tipikor: Kajian Akademik dan Draf Usulan Perubahan* (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi RI, 2019), hlm. 15.

atau 20% perkara menggunakan pasal 2 UU Tipikor, dan hanya 26 perkara menggunakan suap di Pasal 11 UU Tipikor.⁸⁴

Adanya rumusan delik tersebut menimbulkan persepsi bahwa tujuan penegakan hukum korupsi adalah untuk menghindari atau memulihkan kerugian keuangan negara. Para koruptor dianggap telah menggerogoti keuangan negara, perekonomian negara, dan menghambat pembangunan nasional, sehingga perlu dihukum seberat-beratnya.⁸⁵ Padahal dalam berbagai instrumen hukum internasional tidak ada rumusan korupsi yang mensyaratkan kerugian keuangan negara seperti halnya di Indonesia. Hal itu seperti dalam UNCAC yang merupakan panduan bagi negara-negara di dunia dalam mengkriminalisasi perbuatan-perbuatan korupsi dan telah diratifikasi Indonesia melalui UU No. 7 Tahun 2006. UNCAC hanya mengatur bentuk korupsi pada beberapa hal, diantaranya:⁸⁶

- a. Penyuapan, Janji, tawaran, atau pemberian kepada pejabat publik/swasta, permintaan atau penerimaan oleh pejabat publik/swasta/internasional, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya untuk pejabat itu sendiri atau orang atau badan lain yang ditujukan agar pejabat itu bertindak atau berhenti bertindak dalam pelaksanaan tugas-tugas resmi mereka untuk memperoleh keuntungan dari tindakan tersebut;
- b. Penggelapan, penyalahgunaan atau penyimpangan lain oleh pejabat publik/swasta/internasional;
- c. Memperkaya diri sendiri dengan tidak sah.

Lebih lanjut, apabila melihat perbandingan di Belanda dan Inggris korupsi adalah suap. Belanda mengatur pidana korupsi dalam *Wetboek Van Strafrecht* (WvS) dan membaginya dalam 3 (tiga) golongan, yaitu:⁸⁷

1. Suap aktif yang melibatkan pejabat public: Pasal 177 WvS-178 WvS;⁸⁸

⁸⁴ Emerson Yuntho dkk, *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Delik Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2014), hlm. 19.

⁸⁵ Pertimbangan huruf a dan b Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁸⁶ *Supranote 84*, hlm. 42.

⁸⁷ *Supranote 84*, hlm. 14.

⁸⁸ Susanne van Breukelen dkk, "Anti-Corruption 2018," *Loyenloeff.com*, diakses 29 Juli 2021, <https://www.loyensloeff.com/media/477951/publication-anti-corruption-2018.pdf>.

2. Suap pasif yang melibatkan pejabat public: Pasal 363 WvS-364 WvS;
3. Suap aktif dan pasif di sektor swasta: Pasal 328 ter WvS.

Di Inggris, konsep korupsi juga lekat dengan suap. *Bribery Act* 2010 sebagai undang-undang korupsi di Inggris, mengatur 3 (tiga) tindak pidana utama korupsi, yakni:

1. Suap aktif dan suap pasif (*the offering promising or giving of an advantage, and requesting, agreeing to receive or accepting of an advantage*);
2. Suap terhadap pejabat public asing;
3. Kegagalan korporasi mencegah terjadinya penyuapan yang dilakukan demi memperoleh atau mempertahankan keuntungan bagi korporasi.⁸⁹

Hal di atas menunjukkan adanya perbedaan korupsi di Indonesia dan negara lain. Oleh sebab itu, pada tahun 2011 Inggris dan Uzbekistan yang melakukan review terhadap implementasi UNCAC di Indonesia merekomendasikan supaya menghapus unsur kerugian keuangan negara (*consider revising the laws to remove the reference to state loss*) sebagai unsur korupsi.⁹⁰ Rekomendasi itu diberikan karena perbedaan korupsi di Indonesia dengan negara lain menyebabkan mekanisme penegakan hukum korupsi antar yurisdiksi menjadi terhambat, seperti dalam pelaksanaan bantuan hukum timbal balik (*Mutual Legal Assistance*) yang mensyaratkan *double criminality*.⁹¹ Pasal 6 huruf c UU No. 1 Tahun 2006 menyatakan bahwa permintaan bantuan ditolak jika terhadap orang atas tindak pidana yang dilakukannya di Indonesia tidak dapat dituntut. Pada akhirnya negara lain yang menerima permohonan MLA Indonesia akan menolak, karena korupsi kerugian keuangan negara dipandang hanya masalah domestic Indonesia dan tidak dapat dituntut oleh negara termohon. Terlebih UNCAC yang berasal dari UNTOC sudah diratifikasi oleh banyak negara, dan

89 "Bribery Act 2010," *Legislation.gov.uk*, diakses 29 Juli 2021, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/section/2>.

90 Dedie A Rachim, "Refleksi 10 Tahun Pelaksanaan UNCAC," *Indo-acf.org*, diakses 29 Juli 2021, http://indo-acf.org/documents/preview/1480483332_PPT_Refleksi_UNCAC_Dadie_A_Rachim.pdf.

91 Asas *Double Criminality* artinya seorang yang melakukan tindak pidana di suatu negara tertentu dan tindak pidana itu dapat diadili menurut hukum negara tersebut, demikian pula perbuatan tindak pidana tersebut dianggap tindak pidana dan dapat diadili oleh negara lain. I Made Krisna Adiwijaya, "Ekstradisi Sebagai Sarana Pemberantasan Kejahatan Internasional Ditinjau Dari Undang-undang No. 1 Tahun 1979," *Jurnal Lex Et Societatis*, Vol. 7, No. 5 (Mei 2019): 128.

merupakan rezim tindak pidana lintas batas negara yang memerlukan penuntutan diberbagai negara tidak mengakui adanya korupsi kerugian keuangan negara seperti di Indonesia.⁹² Untuk itu dalam rangka pengembalian aset hasil korupsi maupun tindakan lain dalam kerangka MLA, maka perlu mempertimbangkan korupsi kerugian keuangan negara segera dihapuskan.

Lebih lanjut, apabila melihat berbagai berbagai teori penyebab terjadinya korupsi, seperti CDMA teori, GONE teori, *fraud triangle theory*, *Willingness and Opportunity to Corrupt*, dan teori *cost-benefit model*, tidak ada yang menyebutkan kerugian keuangan negara sebagai salah satu sebab maupun indikator terjadinya korupsi. Oleh karena itu, baik secara teori maupun komparasi regulasi internasional mengenai korupsi, maka kerugian keuangan negara tidak memenuhi syarat tersebut.

2.3.4 Melawan Hukum

Penjelasan Pasal 2 UU Tipikor menyatakan bahwa yang dimaksud secara melawan hukum mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil dan materiil. Oleh karena itu, meskipun perbuatan itu tidak diatur dalam perundang-undangan, namun dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Lebih lanjut, sekalipun melawan hukum disebutkan sebagai unsur delik Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor, namun fungsinya adalah sebagai sarana untuk menuju perbuatan yang dilarang, yakni memperkaya diri sendiri, atau orang lain, atau suatu korporasi.⁹³

Adanya Putusan MK No. 003/PUU-IV/2006 tanggal 25 Juli 2006 mempengaruhi diskursus mengenai melawan hukum tersebut. MK menyatakan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU 20/2001 dinyatakan batal dan tidak mengikat, karena bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), karena menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan.⁹⁴ Adanya putusan tersebut menyebabkan pemaknaan melawan

92 R Narendra Jatna, "Hukum Acara Pidana dan Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi," *Konferensi Nasional Hukum dan Politik Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2011*, hlm. 8.

93 *Supra note 23*, hlm. 13-14.

94 "Menyatakan penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 Jo UU No. 21 Tahun 2001 sepanjang frasa yang berbunyi, "Yang dimaksud dengan 'secara melawan hukum' dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan

hukum hanya diartikan secara formil, di mana perbuatan dianggap melawan hukum apabila dituangkan secara tertulis dalam undang-undang.⁹⁵

Berdasarkan putusan tersebut, MK keliru dalam mengartikan melawan hukum (*Wederrechtelijkheid*) dipidana berbeda dengan melawan hukum di perdata (*Onrechtmatige daad*). Komariah Emong Supardja menyatakan, “Awalnya masalah kepatutan tidak boleh diterapkan dipidana. Namun, ketika hukum perdata memasukkan perbuatan tidak patut sebagai unsur melawan hukum, pakar hukum pidana Belanda mengatakan bahwa melawan hukum bidang pidana tidak berbeda lagi dengan bidang hukum perdata seperti termuat dalam Pasal 1365 KUH Perdata. Berarti perbuatan tidak patut itu juga diadopsi di bidang hukum pidana.”⁹⁶

Pada konteks UU Tipikor, tidak ada perbedaan konstruksi antara melawan hukum yang termuat dalam rumusan unturnya dengan yang di perdata. Hal itu dapat diidentifikasi dari Pasal 33 UU Tipikor yang menyatakan, “*Dalam hal tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya.*” Gugatan tersebut tentu menggunakan konsep perbuatan melawan hukum (*Onrechtmatige daad*) yang ada di Pasal 1365 KUHP. Oleh karena itu, melawan hukum sebagai unsur dipidana tidak hanya semata dimaknai bertentangan dengan hukum yang tertulis saja, namun bisa juga diartikan bertentangan dengan haknya sendiri atau orang lain.

Lebih lanjut, putusan MK tersebut mengakibatkan keaburan makna melawan hukum. MK menyatakan bahwa ketentuan penjelas Pasal 2 UU Tipikor tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Padahal Pasal 16 ayat (1), dan Pasal 28 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 menegaskan hakim wajib menemukan kehendak public

sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.” Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006, *Pengujian Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Ps. 2, pemohon Dawud Djatmiko*, 24 Juli 2006, hlm. 77-78.

⁹⁵ *Supra note 23*, hlm. 13.

⁹⁶ Guse Prayudi, 2007. Sifat Melawan Hukum Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Dalam *Varia Peradilan* No. 254, Januari 2007, hlm. 36.

yang bersifat unsur pada ketentuan yang diberlakukan pada kasus konkret. Ketiadaan makna melawan hukum karena dicabut oleh MK tersebut, menyebabkan hakim memperhatikan doktrin atau yurisprudensi Mahkamah Agung terkait melawan hukum dalam tindak pidana korupsi.⁹⁷ Hal itu juga menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai apa yang dimaksud melawan hukum, sampai akhirnya ditarik ke ranah administrasi suatu perbuatan yang melawan.

2.3.5 Penyalahgunaan Kewenangan serta Persinggungannya dengan Hukum Administrasi

Pasal 3 UU Tipikor merumuskan unsur penyalahgunaan kewenangan, namun UU Tipikor tidak memberikan definisi unsur tersebut.⁹⁸ Sekalipun demikian, penyalahgunaan kewenangan dalam pidana korupsi dimaknai sebagai sarana yang digunakan untuk menggambarkan sifat melawan hukum dari perbuatan korupsi di Pasal 3 UU Tipikor yakni menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi.⁹⁹ Pelekatan sarana pada perbuatan tersebut dimaksudkan karena tindakan pejabat yang diberi kewenangan bisa bermacam-macam demi mencapai target kewenangannya. Oleh karena itu, apabila dalam menjalankan kewenangannya pejabat publik tersebut menyalahgunakan, yakni tidak sebagaimana diberikannya kewenangan, dan justru kewenangan itu dilakukan untuk keuntungan diri sendiri, orang lain, atau korporasi, dan secara melawan hukum, maka ia dipidana.¹⁰⁰ Pemaknaan tersebut ada dalam Putusan No. 3/Pid.Sus-Tipikor/2015/PN Tpg, yang hakim memaknai penyalahgunaan kewenangan sebagai kewenangan dilakukan untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut secara melawan hukum.¹⁰¹

⁹⁷ Leip melawan hukum, hlm. 98-99.

⁹⁸ Mohammad Sahlan, "Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 23, No. 2 (April 2016): 281.

⁹⁹ Yudhi Widyo Armono, "Korupsi Karena Penyalahgunaan Wewenang," *Proseding Seminar Unsa*, (2014): 2.

¹⁰⁰ *Supranote 48*.

¹⁰¹ Kevin D Zega, *Titik Singgung Tindak Pidana Korupsi dengan Hukum Administrasi Negara*, (Depok: Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia, 2019), hlm. 61.

Berbeda dengan pidana korupsi tersebut, hukum administrasi memiliki pemaknaan tersendiri mengenai penyalahgunaan wewenang. Pasal 18 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan) mendefinisikan penyalahgunaan wewenang yakni melampaui wewenang, mencampuradukan wewenang, atau bertindak sewenang-wenang. Oleh karena itu, apabila ada perbuatan pejabat TUN yang diduga menyalahgunakan wewenang, maka APIP akan menilai ada/tidaknya penyalahgunaan kewenangan.¹⁰² Jika hasil pengawasan APIP menyatakan terdapat kesalahan administratif, maka akan ditindaklanjuti dengan penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Sedangkan jika ada kesalahan administratif dan menimbulkan kerugian negara, maka dilakukan proses pengembalian kerugian negara.¹⁰³ Apabila pejabat yang diproses APIP tersebut keberatan, maka ia dapat mengajukan permohonan kepada PTUN untuk menilai ada/tidak unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan/tindakannya.¹⁰⁴ Oleh sebab itu, MA selanjutnya menerbitkan PERMA No. 4 tahun 2015 sebagai pedoman mengadili ada tidaknya penyalahgunaan wewenang administrasi, dan diatur batas permohonan hanya sebelum proses pidana dimulai.

Sekalipun demikian, konsep penyalahgunaan kewenangan maupun konsep di hukum administrasi seringkali ditarik sebagai pidana korupsi di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Kasus Cholil merupakan contoh kriminalisasi perbuatan administrasi yang menjadi pidana korupsi. Hakim yang menyatakan Terdakwa bersalah, dalam pertimbangannya menilai Terdakwa tidak ada niat jahat melakukan tindak pidana korupsi yang melakukan tindakannya pada situasi darurat, bahkan tidak memperoleh keuntungan atas perbuatan korupsinya, namun hakim menyatakan Terdakwa

¹⁰² “Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.” Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁰³ Ada 2 kemungkinan apabila hasil proses menyatakan tidak ada penyalahgunaan wewenang, maka pengembalian kerugian negara dibebankan kepada badan pemerintahan. Sedangkan apabila ada penyalahgunaan wewenang maka dibebankan kepada pejabat pemerintahan. Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁰⁴ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

bersalah karena melakukan pengadaan melalui penunjukan langsung tanpa lelang.¹⁰⁵

Selain pada perbuatan administrasi, kriminalisasi juga terjadi pada perbuatan keperdataan. Kasus Hotasi Nababan dan Nur Pamudji merupakan contoh dari praktik kriminalisasi peristiwa perdata. Pada kasus Hotasi Nababan, ia dinyatakan bersalah oleh hakim tingkat kasasi di Mahkamah Agung, karena perbuatannya sebagai Direktur PT Merpati Nusantara Airlines (PT MNA) tidak melaporkan rencana penyewaan 2 unit pesawat (Boeng 373 dari TALG) ke RKAP tahun 2006 untuk disetujui oleh RUPS dan pembayaran biaya sewa atas perintah Hotasi yang seharusnya belum dilakukan (cukup SOT). Dua perbuatan tersebut menurut Majelis Hakim menggambarkan intensi Hotasi telah melawan hukum dan memperkaya orang lain sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara sebesar US\$ 1,000,000 (dakwaan subsidair: primer Pasal 2 UU Tipikor, subsidier Pasal 3 UU Tipikor), dan dijatuhi pidana penjara selama 4 tahun dan denda Rp. 500 juta.¹⁰⁶

Selanjutnya pada kasus Nur Pamudji, yang oleh pengadilan tingkat pertama dinyatakan bersalah karena perbuatannya selaku Direktur Energi Primer PT PLN yang melakukan dan menandatangani perjanjian jual-beli bahan bakar minyak jenis HSD dengan PT TPPI melalui lelang yang tidak sesuai prosedur. Selanjutnya timbul, kerugian karena perjanjian yang semula berjalan lancar, namun mengalami masalah dan gagal dari PT TPPI, sehingga menurut BPK telah terjadi kerugian keuangan negara Rp. 188,8 Miliar.¹⁰⁷ Perbuatan tersebut menurut Hakim memenuhi unsur Pasal 3 UU Tipikor, oleh karenanya Terdakwa dijatuhi hukuman penjara 6 tahun dan denda Rp. 200 juta.¹⁰⁸ Putusan tersebut selanjutnya dikuatkan hingga pengadilan

105 “Bahwa alasan-alasan kasasi Terdakwa dapat dibenarkan, karena pada Terdakwa tidak terdapat niat jahat untuk melakukan tindak pidana, justru perbuatan Terdakwa didasarkan pada kehendak untuk memenuhi stok obat-obatan di Rumah Sakit tersebut yang sudah habis atau tidak tersedia, sedangkan banyak pasien yang memerlukan; Bahwa Terdakwa sama sekali tidak menikmati / memperoleh hasil baik dari rekanan maupun dari perbuatannya.” Putusan Mahkamah Agung, pidana, No. 2088 K/PID.SUS/2012, *Drg. Cholil, M.Kes*, 18 Desember 2012, hlm. 65.

106 *Supranote 4*.

107 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, pidana, No. 94/Pid.Sus-Tpk/2019/PN.Jkt.Pst., Nur Pamudji, 10 Juli 2020, hlm. 229.

108 *Id.*

tingkat banding, namun kemudian dibatalkan pada tingkat kasasi, karena MA menilai perbuatan yang dilakukan Nur Pamudji adalah perdata, bukan pidana.¹⁰⁹ Kedua kasus tersebut menunjukkan bahwa dalam praktik penegakan hukum Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor memiliki kekurangpahaman pemidanaan pasal tersebut. Padahal terdapat perbedaan yang jelas antara perbuatan administrasi, perdata, dengan pidana korupsi di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Pada pidana korupsi kriteria utama ialah adanya perbuatan memperkaya/menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi secara melawan hukum (Pasal 2) atau dengan menyalahgunakan kewenangan (Pasal 3). Hal itu seharusnya yang menjadi focus penegak hukum menilai suatu perkara korupsi, bukan terhadap ada/tidaknya kerugian keuangan negara dari perbuatan pelaku.

2.3.6 Pembentukan Tim Pengawal Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan di Daerah

Berkaca dari permasalahan ketidakpastian hukum pada 3 (tiga) unsur di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor tersebut, maka banyak terjadi kebijakan-kebijakan penyelenggara/pejabat BUMN yang dikriminalisasi sebagai korupsi oleh penegak hukum.¹¹⁰ Hal itu berdampak pada takutnya kepala daerah dalam mengambil kebijakan untuk pembangunan daerah. Lebih jauh, berdampak pada tidak terserapnya anggaran pembangunan di daerah, seperti yang terjadi pada 2016, di mana ada Rp. 246 Triliun alokasi APBN yang tidak bergerak di kas daerah, dan Pemerintah berupaya mencari tambahan APBN untuk menutup alokasi yang tidak bergerak tersebut.¹¹¹

Mengatasi masalah tersebut, Pemerintah bukannya menyelesaikan akar permasalahan pada pergeseran makna korupsi di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor,

109 Andi Saputra, "MA Lepaskan Eks Dirut PLN Nur Pamudji di Kasus Korupsi Rp 173 Miliar," *Detik.com*, 19 Juli 2021, diakses 29 Juli 2021, <https://news.detik.com/berita/d-5648753/ma-lepaskan-eks-dirut-pln-nur-pamudji-di-kasus-korupsi-rp-173-miliar>.

110 Alfitra, "Kriminalisasi Kebijakan dan Bekerjanya Hukum Pidana dalam Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Surya Kencana Satu Universitas Pamulang*, Vol. 3, No. 1 (Maret 2013): 26.

111 Tidak terserapnya anggaran untuk pembangunan terjadi sejak 2013, penyerapan anggaran negara hanya 62% sampai 89%, bahkan 50% diantaranya adalah untuk pengeluaran rutin gaji pegawai. Hendi Suhendi dkk, *Penguatan Terhadap Efektivitas Tugas dan Wewenang Tim Pengawal, Pengaman Pemerintah dan Pembangunan (TP4) Sebagai Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Penerbit Miswar, 2017), hlm. 3.

justru melakukan berbagai upaya lain, yang malah mengacaukan pemberantasan korupsi di Indonesia. Penegak hukum di Indonesia, yaitu Kejaksaan dan Kepolisian sendiri tidak menyadari adanya permasalahan di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Narasumber dari kedua institusi menyatakan bahwa tidak ada masalah dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, baik penerapan maupun penyusunan.¹¹² Penegak hukum selanjutnya melakukan berbagai upaya pendampingan dalam rangka pencegahan dan penindakan korupsi di Indonesia, berdasar Instruksi Presiden No. 7 Tahun 2015. Kejaksaan kemudian menindaklanjuti dengan membentuk Tim Pengawal Pengamanan Pemerintah dan Pembangunan (TP4D) di pusat dan daerah melalui Surat Keputusan Jaksa Agung No. 10 Tahun 2015.

Pada perkembangannya keberadaan TP4D dalam menjalankan tugas dan fungsinya banyak dikritik, sehingga TP4D kemudian dibubarkan oleh Jaksa Agung ST Burhanudin melalui Keputusan Jaksa Agung No. 345 Tahun 2019. Akan tetapi, meskipun TP4D telah dibubarkan pada 2019, namun sampai saat ini penegak hukum yakni Kepolisian¹¹⁴ dan Kejaksaan¹¹⁵ masih aktif melakukan pendampingan proyek-proyek yang dilakukan di Pemerintah atau BUMN. Pendampingan proyek oleh penegak hukum tersebut berpotensi memiliki permasalahan serupa,¹¹⁶ sebagaimana

112 “Apa sih permasalahannya pasal 2 pasal 3? Selama ini kita tidak mengalami kendala, tidak mengalami kendala dalam menerapkan unsur pasal 2 dan pasal 3.” *Supranote 77*.

113 “Pasal 2 dan Pasal 3 udah bener kok, yang membahas undang-undang itu bukan orang-orang yang biasa-biasa ya. Artinya para para latar ahli pidana kan.” *Supranote 81*.

114 “Itu tadi (kita melakukan) pendampingan iya kan itu ada. Tetapi pendampingan itu nempel, pada saat kita, menemukan adanya suatu dugaan, tetapi baru diketahui bahwasanya belum ada perbuatan melawan hukum, maka didampingi untuk bisa pekerjaan itu selesai tepat waktu, biar tidak ada penyimpangan.” *Supranote 37*.

115 “Dalam unsur kita melakukan pencegahan itu ada bidang Datun yang itu adalah bidang perdata dan tata usaha negara di situ berbagai macam pendampingan juga ada Mou-Mou itu biasanya juga dari datun ada. Bidang DATUN itu kita bisa melakukan dengan MoU dengan PLN misalnya. Kejaksaan dengan PT A dengan yang bersifat pendampingan atau di situ sudah kita ada.” *Supranote 55*.

116 “Kalau dihitung sumber daya memang kurang. Yang membiayai memang pihak yang mengajak, transportasinya dan akomodasinya, Polri tidak punya anggaran untuk itu. Jadi itu anggaran negara yang dikeluarkan lewat yang mengajak.” *Supranote 37*.

masalah di TP4D sebelumnya.¹¹⁷ Sehingga rentan terjadi konflik kepentingan dan korupsi dalam proses pendampingan itu.

2.4 Kehadiran PKS Sebagai Solusi atas Problem Penegakan Hukum Korupsi

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, PKS diterbitkan untuk merespon permasalahan yang ada di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Khususnya terhadap praktik kriminalisasi perbuatan yang bukan korupsi ditarik menjadi tindak pidana korupsi. Akan tetapi, dalam penerapan solusi tersebut, PKS memiliki permasalahan, bahkan timbul masalah baru. Hal itu akan diuraikan dalam pembahasan berikut.

2.4.1 Masalah dalam PKS antara APIP dan APH

Pada perkembangannya, keberadaan PKS antara APIP dan APH memiliki banyak masalah, terutama terhadap upaya pemberantasan korupsi di Indonesia. Masalah tersebut diantaranya:

2.4.1.1 APIP sebagai Penilai Kesalahan Perkara Pidana

Pasal 7 ayat (2) PKS antara APIP dan APH menyatakan bahwa “Pihak Pertama (APIP) menindaklanjuti laporan atau pengaduan masyarakat yang diterima secara langsung melalui pemeriksaan investigatif untuk menentukan laporan atau pengaduan tersebut terindikasi kesalahan administrasi atau pidana.” Kemudian pada Pasal 7 ayat (3) PKS antara APIP dan APH menjelaskan apabila pihak pertama (APIP) dalam melaksanakan pemeriksaan investigatif menemukan adanya dugaan tindak pidana korupsi, pihak pertama (APIP) menyerahkan kepada pihak kedua (Kejaksaan) atau pihak ketiga (Kepolisian) untuk dilakukan penyelidikan. Pasal-pasal tersebut mengatur kewenangan kepada APIP untuk menilai suatu laporan masyarakat sebagai pidana atau administrasi. Adanya kewenangan APIP menilai perkara pidana menimbulkan 2 (dua) permasalahan. *Pertama*, kapasitas APIP yang terbatas dalam menentukan suatu perbuatan pidana. Hal itu karena APIP tidak mampu untuk menilai suatu perbuatan melawan hukum/tidak, melainkan hanya mampu menilai kesalahan administrasi saja.¹¹⁸ Kurangnya kapasitas APIP juga diakui sendiri oleh Inspektorat Kemendagri, bahwa lembaganya memiliki keterbatasan anggota dalam melakukan

¹¹⁷ *Supranote 48.*

¹¹⁸ “Jajaran belum pernah menerima dari APIP, karena kualitas APIP dalam menentukan itu perbuatan melawan hukum tidak mampu. Jadi dia hanya sebatas ini kesalahan administrasi, itu salah satu kelemahannya, kekurangan SDMnya kan.” *Supranote 81.*

audit investigasi, bahkan di Inspektorat Kemendagri, hanya ada 4 (empat) orang yang memiliki sertifikasi CFRA untuk melakukan audit investigasi. Selain itu, adanya budaya birokrasi di APIP yang berada di bawah kepala daerah, menyebabkan proses penanganan menjadi panjang dan harus atas persetujuan kepala daerah terlebih dahulu untuk perkara pengaduan dilimpahkan ke penegak hukum. Keterbatasan APIP dalam menentukan suatu perkara pidana juga dibuktikan dengan ketiadaan perkara pidana yang dilimpahkan dari APIP ke Kepolisian atau Kejaksaan selama ini.¹¹⁹

Kedua, kewenangan penentuan perkara pidana adalah bukan kewenangan APIP. Kepolisian, Kejaksaan, atau KPK merupakan APH yang berwenang menangani perkara pidana korupsi, sedangkan APIP tidak mempunyai kewenangan itu. Kewenangan terkait pidana yang dimiliki oleh APIP hanya sebatas rekomendasi ada dugaan tindak pidana, untuk kemudian dilaporkan ke penegak hukum, itupun dilakukan berjenjang atas persetujuan atasan, dan bukan dalam kapasitasnya menentukan ada tindak pidana atau tidak.¹²⁰ Sifat APIP adalah pasif, bukan aktif, untuk menerima pelimpahan dari penegak hukum sebagai perkara administratif dan ditangani lebih lanjut secara administratif.¹²¹

¹¹⁹ Berdasarkan rekap kasus penyelewengan dana Bansos terkait Covid-19 selama 2020-2021 di Indonesia, tidak ada kasus yang dilimpahkan APIP ke Kepolisian di seluruh Indonesia. Data diperoleh dari permintaan secara tertulis ke Dittipidkor Bareskrim Polri untuk tujuan penelitian skripsi ini.

¹²⁰ “Yang bisa menentukan suatu perkara tindak pidana atau tidak, tentunya hanya aparat penegak hukum. Ada Kepolisian, Kejaksaan, bisa juga KPK. Fungsi dari pengawas internal disitu tentunya dia tidak punya kewenangan menentukan tindak pidana atau tidak. Paling banter adalah mereka menduga bahwa ini atas rekomendasi tindak pidana, maka mereka akan melaporkan dan sebagainya. Jadi bukan dalam menentukan tindak pidananya, ada potensi pidananya, maka yang bersangkutan akan melaporkan ke Kepolisian, itupun berjenjang. Karena inspektorat atau aparat pengawas internal itukan anak, bukan, tidak bisa langsung langsung lintas sektoral, lintas instansi, diakan dibawah atasannya.” *Supranote 36*.

¹²¹ “Kalau APIP itu diletakan sebagai pihak yang menentukan, tentu tidak tepat. Laporan masyarakat terkait tindak pidana korupsi itu harus ke penegak hukum. Penegak hukum yang memilah apakah ini pidana atau administrasi. Sifatnya APIP bukan aktif, tapi pasif, setelah dilimpahkan dari penegak hukum, oke ini administrasi, kayanya ini lembaga anda yang bisa menangani, itu, bukan aktif, mereka yang menentukan administrasi atau tidak. Karenakan masyarakat itukan melaporkan kasus korupsi sudah pasti, mereka meyakini itu ada pasal hukum pidana. Dan memang yang punya kewenangan untuk menilai itu adalah penegak hukum bukan APIP.” *Supranote 81*.

2.4.1.2 Pengembalian Kerugian Keuangan Negara sebagai Kesalahan Administratif

Pasal 7 ayat (5) huruf b PKS antara APIP dan APH menyatakan bahwa “Kesalahan administrasi yang dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) mempunyai kriteria sebagai berikut: b. terdapat kerugian keuangan negara/daerah dan telah diproses melalui tuntutan ganti rugi atau tuntutan perbendaharaan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak laporan hasil pemeriksaan APIP atau BPK diterima oleh pejabat atau telah ditindaklanjuti dan dinyatakan selesai oleh APIP atau BPK.”

Kriteria tersebut merupakan pengaturan lanjutan UU Administrasi Pemerintahan, namun apabila Pasal 20 ayat (5) UU Administrasi Pemerintahan hanya mengaturnya paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan atau diterbitkannya hasil pengawasan. Akan tetapi, dalam PKS antara APIP dan APH masa tersebut diperpanjang menjadi 60 (enam puluh) hari. Perpanjangan masa pengembalian kerugian keuangan negara tersebut menurut Kepolisian sebagai bentuk toleransi, sepanjang menjadi kesepakatan para pihak dan APIP serta penegak hukum tidak bermain perkara yang ditanganinya.¹²² Akan tetapi, semakin lamanya masa pengembalian kerugian keuangan negara, maka memiliki potensi untuk dilakukannya pencucian uang bahkan peminjaman uang selama batas waktu pengembalian untuk peroleh keuntungan pribadi, sebelum akhirnya dikembalikan ke negara.

Pengembalian kerugian keuangan negara sebagai kesalahan administrasi dalam PKS bertentangan dengan Pasal 4 UU Tipikor yang menyebutkan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapus dapat dipidananya seseorang. Pengembalian kerugian negara seharusnya hanya menjadi pertimbangan dasar peringan tuntutan, bukan justru melimpahkan perkara korupsi ke institusi lain yang menangani administrasi.¹²³ Sekalipun demikian, Kepolisian menyatakan bahwa Pasal 4 UU Tipikor berlaku hanya pada perkara yang sudah pada tahap penyidikan, sedangkan pada tahap penyelidikan tidak apa-apa dilakukan dikembalikan kerugian

¹²² “Masalah itu di undang-undang pemerintahan daerah 30 dijadikan 60 ya kita beri toleransi lah, sepanjang itu menjadi kesepakatan, yang penting pihak APIP tidak bermain dan aparat penegak hukum tidak bermain.” *Supranote 36*.

¹²³ *Supranote 36*.

keuangan negara tersebut.¹²⁴ Kepolisian menegaskan bahwa penegakan hukum adalah alternatif terakhir, sedangkan pengembalian kerugian negara itu hukumnya wajib.¹²⁵ Oleh karena itu, lebih diutamakan pengembalian kerugian negara. Hal itu menimbulkan tidak timbulnya efek jera pelaku korupsi, karena perkara yang harusnya sebagai korupsi justru tidak diusut oleh penegak hukum.¹²⁶

Pada pelaksanaannya, mekanisme pengembalian kerugian negara secara administratif juga memiliki persoalan pada eksekusi. Apabila APIP melakukan pemeriksaan dan menemukan adanya kerugian keuangan negara dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). LHP tersebut kemudian diserahkan ke kepala daerah untuk memproses dan mengeksekusi ke pejabat daerah yang melakukan tindakan merugikan keuangan daerah.¹²⁷ Padahal pejabat/penyelenggara negara yang hendak dieksekusi tersebut merupakan bawahan dari Kepala Daerah, sehingga rentan adanya konflik kepentingan dalam pelaksanaan eksekusinya.

2.4.1.3 Tidak Dilibatkannya KPK sebagai Pihak dalam Perjanjian Kerja Sama

Permasalahan selanjutnya dalam PKS APIP dan APH adalah tidak dilibatkannya KPK sebagai pihak dalam perjanjian tersebut. Menurut KPK tidak memiliki perjanjian kerja sama atau *MoU* dengan APIP dalam penanganan perkara korupsi seperti halnya Kejaksaan dan Kepolisian.¹²⁸ Hal itu disebabkan kebijakan pimpinan KPK yang tidak ingin terlibat dalam PKS tersebut.¹²⁹ Selain itu disebabkan KPK yang memiliki undang-undang tersendiri dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi, yang lebih mengarah pada penanganan perkara korupsi yang besar, sedangkan PKS ini mengarah pada penanganan korupsi yang nilainya kecil.¹³⁰ Padahal KPK merupakan salah satu lembaga yang berwenang dalam

¹²⁴ *Supranote 37.*

¹²⁵ *Id.*

¹²⁶ *Supranote 38.*

¹²⁷ *Supranote 39.*

¹²⁸ Wawancara dengan Ibu Yuyuk Andriati Iskak, an. Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi, melalui email, 5 Mei 2021.

¹²⁹ *Supranote 48.*

¹³⁰ Wawancara dengan Bapak Ahmad Husin Tambunan (Inspektorat Kementerian Dalam Negeri) di Kantor Inspektorat Kementerian Dalam Negeri, Jakarta pada 13 April 2021.

melakukan penegakan hukum korupsi di Indonesia, selain Kejaksaan dan Kepolisian.¹³¹

Adapun dampak tidak dilibatkannya KPK dalam PKS tersebut, yaitu penanganan perkara korupsi apabila ditangani KPK menjadi lebih berjalan lancar, sedangkan apabila ditangani Kejaksaan atau Kepolisian maka harus berkoordinasi terlebih dahulu dengan APIP untuk lanjut/tidak perkaranya berdasarkan PKS tersebut.¹³² Situasi tersebut berdampak pada perkara yang ditangani Kejaksaan atau Kepolisian akan lebih dipraperadilan, dibanding KPK, menggunakan dalil PKS tersebut.

2.3.1.4 Perjanjian Kerja Sama hanya Menyasar Pelaku Korupsi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penamaan PKS dan subyek yang dilaporkan atau diadukan meliputi penyelenggara pemerintahan daerah aktif, yaitu Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, Pimpinan dan anggota DPRD, ASN Pemerintah Daerah, Kepala Desa, dan Perangkat Desa.¹³³ Hal itu menimbulkan kekosongan hukum dalam teknis koordinasi (meliputi: tukar menukar informasi, penanganan aduan, dan peningkatan kapasitas) penanganan perkara korupsi yang terjadi di Pemerintah Pusat, sebagaimana diungkap oleh Inspektorat Kemendagri.¹³⁴ Pada perkembangannya pelaku korupsi bukan hanya dari penyelenggara pemerintahan, melainkan juga swasta maupun individu perorangan, dalam hal ini bentuk korupsi suap atau gratifikasi. Hal itu berdasarkan data penindakan KPK, sepanjang 2004-2020, pelaku korupsi terbanyak di Indonesia adalah dari swasta sebanyak 308 orang.¹³⁵ Kemudian bentuk korupsi paling banyak terjadi sepanjang 2004-2020 adalah penyuapan, sebanyak 739

¹³¹ “Komisi Pemberantasan Korupsi bertugas melakukan: penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Tindak Pidana Korupsi.” Pasal 6 huruf e Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹³² *Supranote 48.*

¹³³ Pasal 6 PKS antara APIP dan APH.

¹³⁴ “(PKS di pusat) Belum, belum ada, kalau pusat engga ada.” *Supranote 39.*

¹³⁵ “Statistik TPK Berdasarkan Profesi/Jabatan,” *Kpk.go.id*, 1 Januari 2021, diakses 25 Mei 2021, <https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-profesi-jabatan>.