

perkara.¹³⁶ Sedangkan korupsi yang dilakukan oleh Bupati/Walikota sepanjang 2004-2020 hanya 122 orang, atau terbanyak ke-4.¹³⁷ Sehingga formulasi dalam PKS tersebut kurang tepat untuk memberantas korupsi, dengan kasus korupsi yang berkembang.

Berdasarkan uraian tersebut, maka keberadaan PKS APIP dan APH memiliki 4 (empat) masalah. *Pertama*, kewenangan APIP sebagai penilai perkara pidana. *Kedua*, adanya pengembalian kerugian keuangan negara sebagai kesalahan administratif. *Ketiga*, tidak dilibatkannya KPK sebagai pihak dalam PKS. Dan *keempat*, PKS hanya menasar pelaku korupsi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu, maka dapat dikatakan solusi PKS mengatasi permasalahan di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor tidak tepat, karena praktik kriminalisasi tersebut masih tetap ada sekalipun adanya PKS, bahkan perbuatan yang benar korupsi akhirnya tidak dianggap korupsi melalui pengaturan PKS. Seharusnya solusi mengatasi masalah tersebut pada perbaikan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor sendiri.

BAB III

PENERAPAN PKS DALAM PRAKTIK PENEGAKAN HUKUM KORUPSI

3.1 Kesesuaian Implementasi PKS antara APIP dan APH dalam Praktik Peradilan terhadap Tercapainya Tujuan Pemberantasan Korupsi di Indonesia

Berkaitan dengan pembahasan di bab sebelumnya mengenai permasalahan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor serta PKS sebagai instrumen penanganan perkara

¹³⁶ "Statistik TPK Berdasarkan Jenis Perkara," *Kpk.go.id*, 1 Januari 2021, diakses 25 Mei 2021, <https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-jenis-perkara>.

¹³⁷ *Id.*

korupsi yang juga memiliki permasalahan tersendiri. Pembahasan ini akan menguraikan mengenai penerapan PKS dalam praktik penegakan hukum korupsi baik di Kepolisian, Kejaksaan, APIP, hingga persidangan di pengadilan (praperadilan).

3.1.1 Penerapan PKS dalam Penegakan Hukum Korupsi di Kepolisian, Kejaksaan, dan APIP

PKS diterbitkan dengan tujuan untuk memperkuat sinergitas antara APH dan APIP dalam koordinasi penanganan laporan atau pengaduan masyarakat berindikasi tindak pidana korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, dengan adanya PKS diharapkan dapat terwujud penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif, efisien, dan akuntabel dalam rangka otonomi daerah.¹³⁸ Selain itu, PKS diterbitkan dengan tujuan untuk mengatasi pengkriminalan yang dilakukan penegak hukum terhadap pejabat pemerintahan. Akan tetapi, dalam penerapannya PKS memiliki beberapa permasalahan, terutama dari pihak yang terlibat dalam PKS yakni Kepolisian, Kejaksaan, dan APIP. Permasalahan tersebut diantaranya sebagai berikut:

3.1.1.1 Review Periodik PKS yang Tidak Berjalan

Pasal 15 ayat (2) PKS mengatur mengenai para pihak untuk melaksanakan pertemuan rutin minimal 1 (satu) kali setiap 3 (tiga) bulan dalam rangka koordinasi dan evaluasi pelaksanaan PKS. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya pertemuan rutin tersebut tidak berjalan. Kepolisian menyatakan bahwa pada awal-awal keberadaan PKS (tahun 2018 hingga 2019) memang sering diadakan pertemuan untuk membahas implementasi PKS untuk evaluasi, namun saat ini sudah tidak diadakan lagi, disebabkan adanya Pandemi Covid-19 yang membuat semua pihak yang terlibat dalam PKS fokus dalam penanganan pandemi.¹³⁹ Tidak dilakukannya pertemuan rutin tersebut secara langsung/tidak langsung menyebabkan implementasi PKS sudah tidak berjalan secara optimal. Padahal keberadaan PKS tersebut masih mengikat para pihak sampai saat ini, berdasar Pasal 11 ayat (1) PKS yang mengatur masa pengikatan PKS selama 5 (lima) tahun yakni dari 2018 hingga 2022.

¹³⁸ Pasal 2 ayat (2) PKS antara APIP dan APH.

¹³⁹ *Supranote 81*.

3.1.1.2 Terbatasnya Kualitas dan Kuantitas Sumber Daya Manusia

Pasal 9 PKS menyatakan bahwa para pihak dapat bekerja sama untuk peningkatan kapasitas aparaturnya terkait penanganan laporan atau pengaduan masyarakat berindikasi tindak pidana korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya upaya peningkatan kapasitas tersebut tidak berjalan, karena saat ini personel para pihak sedang fokus pada penanganan Pandemi Covid-19.¹⁴⁰ Selanjutnya secara kompetensi, APIP mengakui memiliki kekurangan kompetensi anggota dalam melakukan pemeriksaan investigasi, yakni untuk menemukan, mengumpulkan, dan mencari bukti dalam mengungkap ada atau tidaknya pelanggaran untuk dilakukan proses penegakan hukum.¹⁴¹ Kekurangan kompetensi itu berdampak pada penanganan perkara korupsi, karena Jaksa Penuntut Umum (JPU) tidak yakin dengan hasil pemeriksaan APIP, sehingga perlu meminta tambahan keterangan/pendapat BPK/BPKP/Akuntan Publik mengenai pemeriksaan yang telah dilakukan APIP.¹⁴² Keterangan tambahan itu juga memiliki kendala, karena BPK/BPKP seringkali tidak bisa membaca hasil audit APIP, karena kurangnya pemahaman APIP dalam melakukan pemeriksaan investigasi.¹⁴³ Pada praktik di Jawa Timur, bahkan pihak APIP tidak bersedia untuk dijadikan ahli mengenai hasil auditnya ke penegak hukum.¹⁴⁴

Selain terbatas secara kualitas, keterbatasan APIP juga secara kuantitas. Inspektorat Kemendagri menyatakan bahwa di lembaganya hanya ada 4 orang yang memiliki sertifikasi audit investigatif (brevet CFRA) dari 100 orang anggota atau hanya 4% saja dari keseluruhan anggota yang memiliki kompetensi yang dibutuhkan dalam

140 “Ini yang menjadi kendala, terus terang aja Pemerintah saat ini dengan menghadapi Pandemi ini, sibuk semua terlibat, dalam hal konsentrasi supaya Pandemi ini cepat selesai. Sehingga yang seharusnya kita itu bisa, duduk bersama, saling mengevaluasi, tentang-tentang ini untuk sampai saat ini masih terhambat karena situasi Pandemi ini.” *Supranote 81*.

141 “SDM pihak inspektorat daerah tidak memenuhi standar untuk melakukan pemeriksaan/audit.” Presentasi Permasalahan Kerjasama APIP-APH di Berbagai Daerah, hlm. 24. Diperoleh saat wawancara dengan Ahmad Hussin Tambunan, Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri pada 21 Mei 2021.

142 *Id.*

143 *Id.*

144 *Id.*

pemeriksaan pengaduan perkara korupsi.¹⁴⁵ Hal itu mengakibatkan tujuan penyelesaian pengkriminalan tidak tercapai dengan pelibatan APIP dalam penanganan korupsi, karena kapasitas APIP tidak mampu menilai hasil pemeriksaannya memenuhi standar administrasi untuk dijadikan bukti pidana korupsi, melainkan bergantung pada rekomendasi institusi lain yakni BPK/BPKP/Akuntan Publik.

3.1.1.3 Kurang Jelasnya Pengaturan

Pasal yang termuat dalam PKS, belum mengatur secara jelas mekanisme pengaduan atau laporan masyarakat mengenai korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kekurangjelasan tersebut diantaranya pada 4 (empat) hal. *Pertama*, tidak ada kepastian waktu keluarnya hasil proses audit maupun pemeriksaan investigatif mengenai perkara yang dilaporkan/adukan.¹⁴⁶ Padahal Pasal 7 ayat (3) PKS mengatur bahwa apabila APIP menerima laporan atau pengaduan masyarakat dan setelah dilakukan pemeriksaan investigatif, maka perkara dilimpahkan ke Kejaksaan atau Kepolisian, begitu pula sebaliknya, apabila hasil pemeriksaan Kepolisian/Kejaksaan perkara yang diadukan/laporkan adalah administratif, maka dilimpahkan ke APIP. Ketiadaan batas waktu tersebut menyebabkan penanganan yang dilakukan para pihak berlarut-larut dan tidak jelas lembaga yang menanganinya, menyebabkan terlanggarnya hak masyarakat untuk peroleh kepastian hukum dan keadilan atas perkara yang dilaporkannya.¹⁴⁷

Kedua, ketiadaan batas waktu pelaporan ke instansi asal atas perkara yang telah dilimpahkan. Pasal 7 PKS di atas, mengatur para pihak yang dapat salin melimpahkan perkara, namun tidak diatur lebih jauh mengenai kapan waktu pelaporan ke instansi asal yang telah melimpahkan perkara itu. Kondisi itu menyebabkan lambatnya tindak lanjut APIP atas perkara yang dilimpahkan dari Kepolisian atau Kejaksaan, bahkan perkara didiamkan. Hal itu mengakibatkan penanganan perkara Kepolisian atau Kejaksaan menjadi terhambat, tidak

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ *Id.*

¹⁴⁷ "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum." Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

tercapainya target penanganan, tidak terbukanya informasi penanganan perkara, dan perkara yang lanjut sekalipun kerugian negara telah dikembalikan melalui APIP.

Ketiga, ketiadaan konsekuensi apabila tidak melaksanakan hal yang disepakati dalam PKS. Meskipun PKS mengatur hal-hal yang dapat dilakukan para pihak dalam penanganan perkara korupsi, namun tidak diatur konsekuensi apabila melanggar dan tidak melaksanakan isi PKS. Ketiadaan konsekuensi itu menyebabkan masalah dalam penanganan perkara korupsi, seperti yang terjadi di Bangka Belitung, yang mana APIP tidak pernah memberikan tembusan ke Kepolisian atas hasil audit SKPD yang ada indikasi tindak pidana korupsi dan cenderung melindunginya karena bagian dari kepala daerah.¹⁴⁸ Kemudian di Sumatera Utara, APIP justru menghalangi pihak SKPD menghadiri undangan/klarifikasi dari penyidik Kepolisian dengan alasan harus melalui pemeriksaan APIP terlebih dahulu.¹⁴⁹ Pada banyak kasus bahkan APIP tidak terbuka terkait informasi yang sedang ditangani yang berindikasi tindak pidana korupsi, dan laporan hasil investigasi APIP tidak pernah diserahkan ke Kepolisian,¹⁵⁰ tidak pernah melimpahkan perkaranya ke Kepolisian.

Keempat, PKS tidak mengatur mengenai perlindungan data pelapor/saksi tindak pidana korupsi. Padahal Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban menyatakan, "*Saksi, Korban, dan pelapor tidak dapat dituntut secara hukum baik pidana maupun perdata atas laporan, kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya.*" Ketiadaan penegasan tersebut dalam PKS, menyebabkan kerentanan tidak dilindunginya data pelapor/saksi, hingga akhirnya dilaporkan balik atas perkara lain. PKS seharusnya mengatur itu, karena PKS merupakan instrumen penanganan aduan/laporan masyarakat terhadap tindak pidana korupsi.

3.1.1.4 Budaya Birokrasi di APIP

Seperti yang diuraikan sebelumnya, PKS mengatur mengenai timbal balik pelimpahan perkara korupsi antara APIP dan APH, namun dalam implementasinya APIP tidak pernah melimpahkan perkara ke APH. Hal itu disebabkan karena budaya birokrasi di APIP, yang berada di bawah kepala daerah, yang perlu izin kepala daerah

¹⁴⁸ *Supranote 137.*

¹⁴⁹ *Id.*

¹⁵⁰ *Supranote 81.*

terlebih dahulu untuk melimpahkan perkara korupsi, laporan hasil pemeriksaan, maupun hasil audit investigasi dan pemeriksaan khusus itu ke penegak hukum.¹⁵¹ Budaya birokrasi tersebut rentan menimbulkan konflik kepentingan, karena pihak yang dilaporkan adalah bagian penyelenggara pemerintahan daerah yang dipimpin oleh kepala daerah. Adanya PKS akhirnya bukan menguatkan pemberantasan korupsi pada Pemerintahan Daerah, justru menjadi alat terlibatnya APIP untuk melindungi pelaku korupsi dari mekanisme penegakan hukum pidana korupsi. Kondisi tersebut jelas melanggar hak masyarakat untuk peroleh keadilan atas perkara korupsi yang diadukannya, yang mana Pasal 17 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (disebut UU HAM) telah menjamin hak setiap orang untuk memperoleh keadilan dengan mengadukan perkara pidana atau administrasi secara obyektif. Lebih lanjut, hal itu menimbulkan terlanggarnya persamaan kedudukan warga negara berhadapan dengan hukum yang dijamin dalam prinsip *equality before the law*, yang mana apabila pejabat yang dilaporkan korupsi tidak akan ditangani karena adanya konflik kepentingan, sedangkan masyarakat biasa yang dilaporkan korupsi maka ditangani.¹⁵²

3.2 Pertimbangan Hakim Praperadilan terhadap Penanganan Perkara Korupsi menggunakan PKS

Praperadilan memiliki peran penting dalam proses penegakan hukum pidana, karena merupakan mekanisme untuk melakukan pengawasan horizontal atas tindakan upaya paksa yang dikenakan kepada tersangka selama ia berada dalam proses pemeriksaan penyidikan atau penuntutan.¹⁵³ Praperadilan dilakukan karena dalam proses pemeriksaan perkara dibenarkan adanya pengurangan hak-hak tersangka, namun hendaknya berdasar ketentuan undang-undang untuk menjamin perlindungan hak asasi tersangka.¹⁵⁴

151 *Supranote* 39.

152 Julita Melissa Walukow, "Perwujudan Prinsip *Equality Before The Law* Bagi Narapidana di Dalam Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia," *Jurnal Lex Er Sietatis*, Vol. 1, No. 1 (2013): 163.

153 Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm 2-4.

154 *Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana cetakan ke-2 telah diperbaiki*, (Departemen Kehakiman Republik Indonesia, 1982), hlm 114-115.

Melacak dari sejarahnya, hadirnya praperadilan dalam sistem hukum acara pidana Indonesia berasal dari semangat konsep *habeas corpus*.¹⁵⁵ Menurut Prof. Oemar Seno Adji, konsep ini lahir sebagai mekanisme *testing* terhadap sah atau tidaknya suatu penangkapan atau penahanan, karena tindakan tersebut merupakan ‘*indruising*’ terhadap hak dan kebebasan seseorang, sehingga membutuhkan pengujian dari pengadilan.¹⁵⁶ Sekalipun demikian, saat penyusunan KUHAP praperadilan tidak memilih bentuk pengawasan dari atas, seperti hakim komisaris di negara lain, melainkan bentuk pengawasan dari bawah yang dilakukan oleh tersangka atau penasihat hukumnya.¹⁵⁷ Hal ini terjadi karena pada saat penyusunan KUHAP, hakim merupakan bagian dari alat kekuasaan pemerintah (Ketua Mahkamah Agung adalah Menteri Kabinet, secara administrasi peradilan di bawah Departemen Kehakiman, sama seperti Kepolisian atau Kejaksaan), sehingga tidak mungkin ada pengawasan yang objektif oleh hakim kepada lembaga penyidik (Kepolisian atau Kejaksaan).¹⁵⁸

Adanya praperadilan merupakan upaya negara menjamin perlindungan seseorang dari tindakan sewenang-wenang dalam proses hukum. Jaminan tersebut diberikan karena ditegaskan dalam berbagai peraturan nasional dan internasional, diantaranya: *Pertama*, Pasal 9 *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) 1948 yang menyatakan “*Tidak seorang pun boleh ditangkap, ditahan atau dibuang dengan sewenang-wenang.*” *Kedua*, Pasal 9 ayat (1) *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang No. 12

¹⁵⁵ Supriyadi W Eddyono dkk, *Praperadilan di Indonesia: Teori, Sejarah, dan Praktiknya*, (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2014), hlm. 4.

¹⁵⁶ Oemar Seno Adji, *Hukum Acara Pidana – Beberapa Inovasi*, dalam Oemar Seno Adji, *KUHAP Sekarang*, (Jakarta: Erlangga, 1985), hlm. 66-67.

¹⁵⁷ *Supranote 152*, hlm. 5.

¹⁵⁸ *Id.*

Tahun 2006.159 *Ketiga*, Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.160 Dan *keempat*, Pasal 34 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.161

Pada mulanya objek praperadilan terbatas yang diatur dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP), yakni:

- a. sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka dan atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka;
- b. sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan;
- c. permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.

Pada perkembangannya, objek praperadilan tersebut mengalami perluasan sehingga meliputi penetapan tersangka, penggeledahan, dan penyitaan, berdasarkan Putusan MK No. 21/PUU-XII/2014. Pada penetapan tersangka yang dapat dijadikan objek praperadilan, MK menyatakan tindakan itu merupakan bentuk upaya paksa, karena status tersangka yang melekat pada seseorang tanpa ada batas waktu yang jelas, menyebabkan seorang kehilangan kesempatannya mengajukan upaya hukum atas legalitas dan tujuan penetapan tersangka itu.¹⁶² Oleh sebab itu, demi tercapainya tujuan perlindungan hak asasi manusia, pada proses penyidikan maka tindakan penyidik yang tidak berpegang dengan prinsip kehati-hatian dan diduga

159 "Setiap orang berhak atas kebebasan dan keamanan pribadi. Tidak seorang pun dapat ditangkap atau ditahan secara sewenang-wenang. Tidak seorang pun dapat dirampas kebebasannya kecuali berdasarkan alasan-alasan yang sah, sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh hukum." Pasal 9 ayat (1) *International Covenant on Civil and Political Rights* sebagaimana diratifikasi dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2005.

160 "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi." Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.

161 "Setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, disiksa, dikucilkan, diasingkan, atau dibuang secara sewenang-wenang. Pasal 34 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

162 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21/PUU-XII/2014, *Pengujian Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana Ps. 77*, pemohon Bachtiar Abdul Fatah, 28 Oktober 2014, hlm. 104.

melanggar hak asasi manusia dapat dimintakan perlindungan melalui praperadilan.¹⁶³

MA selanjutnya mengatur mengenai praperadilan dalam PERMA No. 4 Tahun 2016. Pada Pasal 2 ayat (2) PERMA 4/2016 menyebutkan bahwa pemeriksaan praperadilan terhadap permohonan tentang tidak sahnya penetapan tersangka hanya menilai aspek formil, yaitu apakah ada paling sedikit 2 (dua) alat bukti yang sah dan tidak memasuki materi perkara. Oleh karena itu, keberadaan alat bukti memiliki peran penting bagi hakim mempertimbangkan menerima atau menolak permohonan praperadilan yang diajukan.

PKS antara APIP dan APH sering menjadi dasar hukum praperadilan mengenai penetapan tersangka oleh pemohon ke pengadilan. Hal itu karena PKS mengatur mengenai teknis penanganan perkara korupsi di Kejaksaan, Kepolisian, dan APIP. Selain itu, PKS juga mengatur mengenai pertukaran data informasi perkara korupsi antar instansi, yang kemudian menjadi alat bukti bagi penegak hukum menetapkan tersangka.

Selama kurun waktu Maret 2018 sampai Desember 2020 ditemukan 7 (tujuh) putusan praperadilan yang mendasarkan permohonan, maupun pertimbangan hakimnya pada PKS untuk dinyatakan tidak sah penetapan tersangkanya. Putusan-putusan yang dimaksud tersebut sebagai berikut:

Tabel 3.2: Putusan Praperadilan berdasar PKS

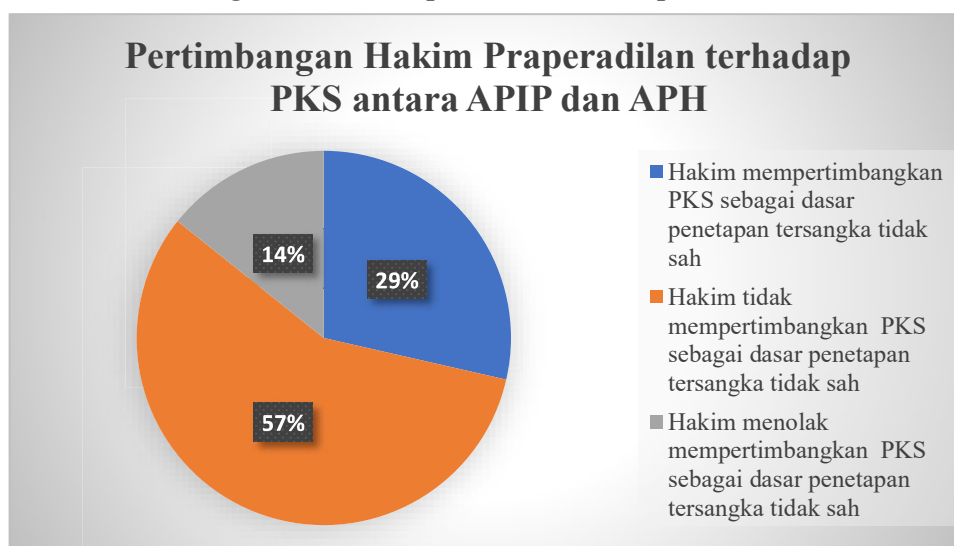
| No. | Nomor Putusan | Pemohon | Termohon | Tanggal di Putus |
|-----|------------------------|--|------------|------------------|
| 1 | 4/Pid.Pra/2020/PN Gst | Edison Daeli, Faatulo Daeli, Marlina Daeli | Kejaksaan | 30 Juni 2020 |
| 2 | 6/Pid.Pra/2018/PN Plk | Rojikinnor Amhuri Basni | Kepolisian | 15 Mei 2018 |
| 3 | 2/Pid.Pra/2019/PN.Pya. | Kamarudin | Kejaksaan | 13 Mei 2019 |

163 *Id.*

| | | | | |
|---|-------------------------|-----------------------------------|-----------|---------------------|
| 4 | 3/Pid.Pra/2019/PN Kbj | Candra Tarigan, Radius Tarigan | Kejaksaan | 20 Februari 2019 |
| 5 | 3/Pid.Pra/2020/PN Pnj | Salman | Kejaksaan | 13 Oktober 2020 |
| 6 | 2/Pid.Pra/2020/PN Mjn | Taufik, Aswan Rudianto B; | Kejaksaan | 28 April 2020 |
| 7 | 27/Pid.Prap/2019/PN.Bdg | Yogie Patriana Alsjah, Jumali | Kejaksaan | 21 Oktober 2019 |

Berdasarkan putusan-putusan tersebut diketahui 3 (tiga) pola pertimbangan hakim praperadilan terkait dengan PKS antara APIP dan APH. Pola pertimbangan tersebut diantaranya:

Diagram 3.2: Pertimbangan Hakim Praperadilan terhadap PKS antara APIP dan APH



3.2.1 Hakim Mempertimbangkan PKS sebagai Dasar Penetapan Tersangka Tidak Sah

Putusan Majelis Hakim praperadilan yang mempertimbangkan PKS sebagai dasar penetapan tersangka tidak sah ada di kasus Candra Tarigan dan kasus Rojikinnor Jamhuri Basni. Pada dua putusan kasus tersebut, Hakim mempertimbangkan PKS sebagai pedoman penanganan perkara korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pertama, kasus Candra Tarigan. Majelis Hakim menyatakan bahwa tindak pidana korupsi pasca Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 beralih dari delik formil menjadi delik materiil, sehingga unsur merugikan keuangan negara harus benar-benar sudah terjadi atau nyata (*actual loss*).¹⁶⁴ Oleh karena itu, Majelis Hakim menitikberatkan pembuktian praperadilan mengenai ada atau tidaknya kerugian keuangan negara dari perbuatan pemohon. Berdasarkan fakta di persidangan, Majelis Hakim menyatakan benar ada kerugian keuangan negara berdasar audit BPK dan Pemerintah Daerah Karo.¹⁶⁵ Hakim menilai mekanisme ganti rugi atas kerugian keuangan negara harus dihormati dan dipandang sebagai penegakan hukum, karena pemohon adalah ASN, dan kerugian keuangan negara timbul bukan akibat pekerjaan yang sudah selesai dan diserahkan, melainkan belum selesai dan dihentikan karena rubuh.

Lebih lanjut, Majelis Hakim mempertimbangkan Pasal 7 angka 2, 4, dan 5 PKS antara APIP dan APH, yang menyatakan bahwa penegakan hukum dalam rangka penyelidikan dan penyidikan baru dapat dilakukan apabila telah melewati tenggang waktu yang ditentukan dalam mekanisme ganti rugi, dan tidak membayarnya. Pada perkara tersebut tindakan penyelidikan dilakukan pada tanggal 2 Juni 2017 dan penyidikan tanggal 18 Juli 2017, padahal pada 6 Juni 2017 pemohon telah menerima surat Bupati Karo mengenai perintah ganti rugi berdasar audit BPK sebesar Rp. 571.720.387 dan telah menyetorkan ganti rugi sebesar Rp. 423.806.432 pada 18 Juli 2017 dan sisanya akan dicicil pada 2 bulan mendatang. Atas tindakan termohon belum melewati waktu 60 hari sebagai mekanisme ganti rugi tersebut, hakim

¹⁶⁴ *Supranote 5*, hlm. 35.

¹⁶⁵ *Id*, hlm. 38.

menyatakan tindakan penetapan tersangka tidak sah. Adapun pertimbangan hakim terhadap PKS tersebut sebagai berikut:

“Menimbang, bahwa oleh karena berdasarkan fakta seluruh kerugian keuangan negara telah diselesaikan secara administratif melalui mekanisme ganti rugi sebagaimana ketentuan yang berlaku, sehingga tidak terdapat lagi kerugian keuangan Negara serta dengan memperhatikan perjanjian kerjasama antara Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dengan Kejaksaan Republik Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 119.49 tahun 2018/Nomor B-369/Fjp/02/2018/ Nomor B/9/B/2018 tanggal 28 Februari 2018 sebagaimana tersebut di atas, maka beralasan pula secara hukum untuk memerintahkan kepada Termohon segera menghentikan proses penyidikan terhadap diri para Pemohon dalam Pekerjaan Pembuatan Bangunan Tugu/Tanda Batas (Pembuatan Tugu Mejuah-juah Tahun 2016) dengan menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3);”¹⁶⁶

Kemudian *kedua*, kasus Rojikinnor Jamhuri Basni. Majelis Hakim dalam pertimbangannya menyatakan bahwa berdasar Surat Telegram Kabareskrim No. 247 Tahun 2016 apabila ada pengaduan masyarakat tentang dugaan tindak pidana korupsi maka tidak dapat langsung menjadi dasar undang/klarifikasi pejabat di daerah/pusat yang diadukan, melainkan segera berkoordinasi dengan APIP untuk dilaksanakan pemeriksaan olehnya terlebih dahulu. Jika menurut APIP ditemukan bukti adanya kesalahan administrasi, maka ditangani oleh APIP pengaduan itu. Sedangkan apabila ditemukan ada pidana, maka diserahkan ke penegak hukum.¹⁶⁷ Lebih lanjut, Hakim menilai upaya penyidikan dan penetapan tersangka yang dilakukan pemohon telah sesuai dengan syarat adanya bukti permulaan yang cukup dan prosedur penanganan yang berlaku. Selain itu, Majelis Hakim menerima penyebab penanganan perkara tidak dilakukan pemeriksaan oleh APIP terlebih dahulu, karena perkara bukan berasal dari pengaduan masyarakat, melainkan hasil pengembangan Operasi Tangkap Tangan (OTT), yang berdasar Pasal 7 angka 6 PKS antara APIP dan APH koordinasi tidak berlaku apabila OTT. Atas pertimbangan

¹⁶⁶ *Supranote 5*, hlm. 41.

¹⁶⁷ Putusan Pengadilan Negeri Palangkaraya, pidana, No. 6/Pid.Pra/2018/PN Plk, *Rojikinnor Jamhuri Basni*, 15 Mei 2018, hlm. 75.

tersebut, maka permohonan pemohon penetapan tersangka tidak sah ditolak oleh Majelis Hakim.¹⁶⁸

Berdasarkan dua kasus yang mempertimbangkan PKS tersebut, diketahui 3 (tiga) hal. *Pertama*, hakim mendefinisikan korupsi adalah kerugian keuangan negara. Pada kasus Candra Tarigan, Majelis Hakim mensyaratkan adanya kerugian keuangan negara untuk dikatakan sebagai korupsi, sebagai implikasi Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016. Hal tersebut bersesuaian dengan pembahasan bab sebelumnya, bahwa terjadi pergeseran makna korupsi, yang hanya menitikberatkan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara untuk dikatakan korupsi. Seharusnya, Hakim praperadilan menilai apakah bukti permulaan terhadap perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi terpenuhi hingga sampai menetapkan pemohon sebagai tersangka,¹⁶⁹

Kedua, OTT dan diketahui sendiri oleh penegak hukum sebagai upaya pelepasan pelibatan APIP dalam penanganan perkara korupsi. Pada kasus Rojikinnor Jamhuri Basni, Hakim menolak dalil pemohon supaya penetapan tersangka tidak sah, karena tindakan penyidik dilakukan atas dasar diketahui sendiri dan pengembangan Operasi Tangkap Tangan (OTT), bukan atas pengaduan masyarakat.¹⁷⁰ Pada putusan tersebut hakim tidak menjelaskan maksud pertimbangan 'diketahui sendiri', sehingga itu dapat menjadi preseden buruk dasar penetapan tersangka, di mana penegak hukum dalam menetapkan tersangka bisa tanpa perlu adanya pengaduan/laporan masyarakat serta proses penyelidikan sebagaimana mestinya. Praktik tersebut rentan melanggar hak sipil untuk diproses hukum secara sewenang-wenang, tanpa prosedur yang diatur dalam undang-undang (*due process of law*),

¹⁶⁸ *Id.*

¹⁶⁹ Syarat penetapan tersangka yakni adanya bukti permulaan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 14 KUHAP.

¹⁷⁰ "Menimbang, bahwa terhadap dalil Pemohon sebagai Tersangka oleh Termohon tidak pernah dilakukan pemeriksaan oleh APIP terlebih dahulu terhadap dalil Pemohon tersebut sesuai dengan keterangan saksi ARMAN PARLUHUTAN PAKPAHAN dan keterangan ahli Dr. BACHTIAR BAETAL, S.H., M.H oleh karena tindak pidana yang dilakukan oleh Pemohon bukan berdasarkan dari hasil Pengaduan masyarakat dan diketahui sendiri oleh pihak aparat penegak hukum dalam hal ini kepolisian serta merupakan hasil pengembangan dari Operasi Tangkap Tangan (OTT) maka pemeriksaan oleh APIP tidak diperlukan lagi dengan demikian maka dalil Pemohon tersebut harus ditolak." *Supranote 167.*

seperti penanganan tanpa adanya aduan sebelumnya, yang dijamin dalam Pasal 28 G ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.”

Ketiga, PKS sebagai pedoman penanganan perkara korupsi. Baik Putusan Candra Tarigan maupun Rojikinnor Jamhuri Basni, Hakim mempertimbangkan PKS sebagai dasar memutus kasus praperadilan para pemohon. Padahal PKS atau MOU apabila ditinjau dari teori perundang-undangan bukan bagian dari perundang-undangan, karena PKS tidak tercantum dalam hierarki peraturan perundang-undangan di UU No. 12 Tahun 2011 dan perubahannya, serta tidak mengikat secara umum.¹⁷¹ Majelis Hakim praperadilan seharusnya fokus pada penilaian peraturan perundang-undangan yang mengatur penanganan perkara oleh Termohon apakah sesuai/tidak dalam menetapkan tersangka. Selain itu, seharusnya Kejaksaan, Kepolisian, dan Kemendagri tidak cukup hanya membentuk PKS, melainkan peraturan turunan berupa peraturan internal tiap lembaga yang mengatur lebih teknis penanganan perkara. Dari peraturan internal tersebut, Majelis Hakim praperadilan dapat melihat kesesuaian implementasi penerapan upaya paksa oleh penegak hukum tersebut. Dua kasus tersebut menunjukkan PKS dalam implementasinya tidak memiliki pengaruh dalam pengentasan pengkriminalan perbuatan administrasi menjadi pidana oleh penegak hukum, karena akhirnya penegak hukum tetap dapat mempidana seorang tanpa melibatkan APIP bahkan tanpa adanya, melalui upaya OTT. Sekalipun demikian, PKS juga menjadi instrumen pelepasan seorang tersangka yang diproses secara pidana dengan dasar telah mengembalikan kerugian keuangan negara. PKS akhirnya menimbulkan kerancuan dalam praktik penegakan hukum korupsi di Indonesia.

¹⁷¹ Zayanti Mandasari, “Kedudukan Memorandum of Understanding dan Surat Keputusan Bersama Ditinjau dari Teori Perundang-Undangan,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 2, No. 2 (April 2013): 297-298.

3.2.2 Hakim Tidak Mempertimbangkan PKS sebagai Dasar Penetapan Tersangka Tidak Sah

Berbeda dengan sub bab sebelumnya, pada pembahasan ini Majelis Hakim praperadilan tidak mempertimbangkan PKS sebagai dasar penetapan tersangka. Padahal dalil pemohon dan maupun jawaban termohon menguraikan mengenai kesesuaian penerapan PKS dalam praktik penanganan perkara. Hal ini ditemukan dalam putusan kasus Aswan, kasus Edion Daeli, kasus Salman, dan kasus Yogie Patriana Alsjah. Adapun uraian tiap kasus tersebut sebagai berikut:

Pertama, kasus Aswan. Majelis Hakim dalam pertimbangannya menerima keberadaan alat bukti surat PKS antara APIP dan APH yang diajukan oleh pemohon. Meski demikian, Hakim tidak mempertimbangkan penerapan PKS dalam kasus tersebut. Hakim pada putusannya menolak permohonan pemohon praperadilan karena perkara sudah dilimpahkan oleh penuntut umum ke pengadilan.¹⁷²

Kedua, kasus Edison Daeli. Majelis Hakim dalam pertimbangannya menyebut PKS sebagai salah satu alat bukti surat yang dihadirkan oleh pemohon. Akan tetapi, Hakim tidak mempertimbangkan penerapan PKS dalam kasus tersebut. Majelis Hakim hanya menilai adanya kerugian keuangan negara merupakan elemen pokok tindak pidana korupsi, sehingga ketiadaan kerugian keuangan negara berakibat pada tidak ada juga tindak pidana korupsi. Adanya hasil audit dugaan penyimpangan pada pembangunan unit sekolah baru (USB) SLB Negeri di Desa Onowaembo Kec. Lahomi, Kab. Nias Barat tahun 2016 yang dilakukan oleh BPKP, tidak dapat diterima menjadi alat bukti adanya kerugian keuangan negara, karena BPKP tidak menggunakan Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI), dan tidak berkoordinasi dengan Inspektorat Kab. Nias Barat. Oleh karena itu, minimum 2 (dua) alat bukti sebagai dasar penetapan tersangka tidak terpenuhi, sehingga penetapan tersangka tidak sah.¹⁷³

Ketiga, kasus Salman. Seperti kasus sebelumnya, Majelis Hakim hanya menyebutkan keberadaan alat bukti surat PKS dalam pertimbangannya. Akan tetapi,

¹⁷² Putusan Pengadilan Negeri Majene, pidana, No. 2/Pid.Pra/2020/PN Mjn, Taufik dan Aswan Rudianto, 28 April 2020, hlm. 15.

¹⁷³ Putusan Praperadilan Pengadilan Negeri Sitoli, pidana, No. 4/Pid.Pra/2020/PN Gst, *Edison Daeli, dkk. Vs Kepala Kejaksaan Negeri Kota Gunungsitoli-Nias*, 30 Juni 2020, hlm. 102.

Majelis tidak memberikan pertimbangan mengenai penerapan PKS sebagaimana didalilkan oleh pemohon dan dijawab oleh termohon. Hakim menilai penetapan tersangka oleh termohon telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan minimum alat bukti, serta ketiadaan kerugian keuangan negara adalah unsur delik yang dibuktikan dalam pemeriksaan pokok perkara, bukan di praperadilan.¹⁷⁴

Keempat, kasus Yogie Patriana Alsjah. Majelis Hakim hanya menyebutkan keberadaan PKS sebagai alat bukti surat yang dihadirkan oleh pemohon, namun tidak mempertimbangkan penerapannya pada kasus. Hakim hanya mempertimbangkan bahwa penetapan tersangka oleh termohon telah sesuai prosedur dan memenuhi syarat objektif dan subjektif yang diatur di KUHAP.¹⁷⁵

Berdasarkan uraian 4 (empat) kasus tersebut di atas, dapat diketahui analisa sebagai berikut: *Pertama*, PKS diabaikan penerapannya oleh Majelis Hakim Praperadilan. Pada 4 (empat) putusan di atas, Majelis Hakim hanya mengakui keberadaan PKS sebagai alat bukti surat di persidangan praperadilan, baik dihadirkan oleh pemohon atau termohon. Majelis Hakim tidak mempertimbangkan PKS sebagai suatu pedoman penanganan perkara korupsi oleh termohon, sekalipun telah dijelaskan dalam dalil permohonan pelanggaran atas penerapan PKS tersebut. Majelis Hakim praperadilan hanya mempertimbangkan aturan perundang-undangan yang berlaku dalam penanganan perkara, seperti KUHAP, PERMA, dan peraturan internal (Peraturan Jaksa Agung atau Peraturan Kepala Kepolisian). Hal tersebut menunjukkan bahwa keberadaan PKS tidak berimplikasi pada mengatasi persoalan kriminalisasi perbuatan menjadi korupsi oleh penegak hukum, karena dalam penerapannya hakim tidak mempertimbangkan instrumen hukum PKS.

Ketiga, Hakim tidak mempertimbangkan kesalahan administrasi dan pidana pada korupsi. Pada kasus Aswan, pemohon mendalilkan telah mengembalikan kerugian keuangan negara yang diperbuatnya ke Kepolisian dalam proses penyelidikan disaksikan oleh APIP. Akan tetapi, meski telah mengembalikan ia akhirnya ditetapkan sebagai tersangka, sehingga mengajukan praperadilan. Pada

¹⁷⁴ Putusan Pengadilan Negeri Penajam, pidana, No. 3/Pid.Pra/2020/PN Pnj, Salman, 13 Oktober 2020, hlm. 93.

¹⁷⁵ Putusan Pengadilan Negeri Bandung, pidana, No. 27/Pid.Prap/2019/PN.Bdg, Yogie Patriana Alsjah dan Jumali, 21 Oktober 2019, hlm. 61.

putusan praperadilan hakim justru tidak mempertimbangkan dalil pemohon tersebut, yang berakibat terlanggarnya hak pemohon untuk diselesaikan secara administrasi dengan mengembalikan kerugian keuangan negara, namun akhirnya tetap dipidana.¹⁷⁶ Berdasarkan kasus tersebut, maka PKS tidak berimplikasi konkret pada penyelesaian pengkriminalan perbuatan, karena pada akhirnya proses pidana tetap berjalan sekalipun diatur di PKS mengenai penanganan secara administrasi apabila telah mengembalikan kerugian keuangan negara. Hakim seharusnya memberikan pertimbangan sebab tidak dipertimbangkannya PKS dalam proses praperadilan. Salah satu pertimbangan yang dapat digunakan yakni penilaian hakim pada suatu perkara, apakah itu masuk ranah pidana atau administrasi. Apabila hakim melihat itu adalah ranah pidana, maka pertimbangkan *kern bestanddelen delict* (inti delik) di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor berdasarkan bukti-bukti yang diperoleh penegak hukum untuk menetapkan tersangka, khususnya unsur memperkaya/menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi. Ketiadaan pertimbangan tersebut, menyebabkan tidak ada pihak akhir yang menentukan suatu perkara apakah pidana atau administrasi, apabila perkara ditentukan Kepolisian sebagai pidana, namun APIP sebagai administrasi.

3.2.3 Hakim Menolak Mempertimbangkan PKS sebagai Dasar Penetapan Tersangka Tidak Sah

Putusan Majelis Hakim praperadilan yang menolak mempertimbangkan PKS sebagai dasar penetapan tersangka tidak sah ada di kasus Kamarudin. Meski demikian, PKS menjadi dalil permohonan pemohon dan jawaban termohon dalam kasus tersebut. Majelis Hakim dalam pertimbangannya menyatakan bahwa PKS adalah pedoman internal pihak yang mengikatkan dan tidak mengikat bagi majelis praperadilan. Adapun pertimbangan lengkap hakim terhadap PKS tersebut sebagai berikut:¹⁷⁷

“Menimbang, bahwa terhadap bukti P.1 tersebut adalah merupakan Pedoman Operasional bagi para pihak dalam melakukan koordinasi penanganan atau pengaduan masyarakat yang berindikasi tindak pidana korupsi pada penyelenggaraan pemerintah daerah guna untuk terwujudnya

¹⁷⁶ *Supranote 170.*

¹⁷⁷ *Supranote 6.*

penyelenggaraan pemerintah daerah yang efektif, efisien dan akuntabel dalam rangka mewujudkan tujuan otonomi daerah, dan bukan tentang Praperadilan, dan pedoman tersebut yang digunakan hakim dalam pemeriksaan pokok perkara dalam persidangan pengadilan negeri.”

Berdasarkan putusan tersebut, Majelis Hakim telah benar mempertimbangkan kedudukan dan penerapan PKS dalam praktik praperadilan. Akan tetapi, Hakim justru tidak memberi pertimbangan solusi atas permasalahan penanganan kasus yang dilakukan oleh APIP dan Kepolisian yang didalilkan pemohon. Bahwa pada 31 Januari 2019 pemohon ditetapkan tersangka oleh termohon, namun hasil audit APIP baru keluar pada 8 Maret 2019. Atas hal itu, menurut pemohon penetapan tersangka tidak sah karena belum ada bukti kerugian keuangan negara saat penetapan tersebut, yang berasal dari hasil pemeriksaan investigasi APIP.¹⁷⁸ Dalil pemohon tersebut menunjukkan adanya pemahaman masyarakat, bahwa korupsi harus ada bukti kerugian keuangan negara, yang berasal dari hasil investigasi APIP. Hakim seharusnya dapat menerangkan dan memutus terkait dalil tersebut, bahwa tidak tepat hanya bukti kerugian keuangan negara menjadi dasar penetapan tersangka, karena unsur inti delik Pasal 2 atau Pasal 3 UU Tipikor adalah perbuatan memperkaya/menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi. Selain itu, ditolaknya PKS menunjukkan tidak efektifnya instrumen PKS mengatasi pengkriminalan perbuatan administrasi menjadi korupsi oleh penegak hukum.

3.3 Kesesuaian Implementasi PKS terhadap Tercapainya Tujuan Pemberantasan Korupsi di Indonesia

Adanya PKS diharapkan dapat mengoptimalkan upaya pemberantasan korupsi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.¹⁷⁹ Selain itu, adanya PKS dapat mengatasi persoalan pengkriminalan perbuatan yang sebenarnya bukan pidana korupsi, namun dipidanakan sebagai korupsi. Akan tetapi, dalam implementasinya PKS memiliki permasalahan dalam penerapannya, baik dalam penagakan hukum di Kepolisian, Kejaksaan, maupun praktik di persidangan khususnya praperadilan. Oleh karena itu, akhirnya PKS mencapai tujuan sebagaimana penerbitannya. Bagian ini

¹⁷⁸ *Id*, hlm. 8-9.

¹⁷⁹ “Saya jelaskan, (adanya PKS bertujuan) mengefektifkan, karena tujuannya perjanjian ini untuk mengefektifkan (pemberantasan korupsi).” *Supranote 81*.

akan melihat sejauh mana kesesuaian implementasi PKS terhadap tercapainya tujuan pemberantasan korupsi di Indonesia.

Apabila melihat Penjelasan UU Tipikor Tahun 1999 terdapat 2 (dua) tujuan pemberantasan korupsi di Indonesia. *Pertama*, untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera. *Kedua*, untuk memberantas penyimpangan lain yang semakin meningkat yang menimbulkan kerugian keuangan negara dan dapat berdampak pada krisis di berbagai bidang. Secara implisit mengenai Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, pada penjelasan ditegaskan tujuan bunyi rumusannya seperti itu agar dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan dan perekonomian negara yang semakin canggih dan rumit, oleh karena itu rumusan tindak pidana dalam UU ini adalah perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara “melawan hukum” dalam pengertian formil dan materiil.¹⁸⁰ Atas penjelasan tersebut, maka dapat dipahami bahwa rumusan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor demikian rumusan pidana tersebut bukan dimaksudkan untuk menjerat perbuatan yang merugikan keuangan negara.

Lebih lanjut, tujuan perumusan korupsi di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor juga ditemukan saat proses pembentukan yang dilakukan oleh DPR bersama Pemerintah. Pada penjelasan draf RUU Tipikor tahun 1999 disebutkan bahwa rumusan tindak pidana korupsi di UU 3/1971 pada praktiknya sering diartikan sebagai delik materiil, yakni delik dianggap selesai apabila timbul kerugian keuangan atau perekonomian negara. Oleh karena itu, jika pelaku mengembalikan hasil korupsi yang dilakukan, maka unsur kerugian negara dianggap sudah tidak ada lagi, sehingga pelaku korupsi tidak diajukan ke pengadilan dan dipidana. Praktik tersebut berusaha diubah dengan UU Tipikor tahun 1999, dengan rumusan menjadi delik formil, di mana sekalipun hasil korupsi telah dikembalikan ke negara, pelaku korupsi tetap diajukan ke pengadilan dan dapat dipidana.¹⁸¹ Selanjutnya, pada saat Rapat Dengar Pendapat (RDP) pembahasan UU Tipikor tahun 1999, Prof. Awaludin Djamin (Pakar Hukum) juga menyampaikan tujuan pemberantasan korupsi, yakni menghukum penjahatnya dan

¹⁸⁰ Penjelasan Umum Paragraf 1, 2, dan 5 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹⁸¹ Setjen DPR dan BK DPR RI, *Rancangan Undang-Undang No. Tahun tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 1999), hlm. 16-17.

memperbaiki orang itu, walaupun susah, apakah cukup seumur hidup, hukuman mati, artinya masih bisa diperbaiki.¹⁸² Hal itu semakin menguatkan bahwa tujuan pemberantasan korupsi sebenarnya adalah bukan untuk mengembalikan kerugian keuangan negara, melainkan memberantas kejahatan korupsi itu sendiri.

Akan tetapi, tujuan pembentukan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor tersebut belum dapat tercapai dengan adanya PKS. Padahal PKS merupakan instrumen yang diharapkan dapat mengatasi masalah di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, serta pengkriminalan perbuatan dengan pasal tersebut.¹⁸³ Adapun sebab tidak tercapainya tujuan tersebut melalui PKS karena 5 (lima) sebab. *Pertama*, fokus PKS adalah untuk pengembalian kerugian keuangan negara hasil korupsi. Kepolisian menyatakan bahwa PKS adalah jalan tengah mengatasi biaya penanganan perkara korupsi yang tinggi, namun tidak sebanding dengan total pengembalian kerugian keuangan negara dari perkara itu, sehingga ketidaksebandingan tersebut menyebabkan negara semakin rugi. Oleh sebab itu, maka fokus penegakan hukum korupsi menurutnya ditujukan untuk pengembalian kerugian keuangan negara.¹⁸⁴ PKS sebagai pedoman penanganan perkara mengatur mengenai mekanisme pengembalian kerugian keuangan negara melalui mekanisme administratif di APIP.¹⁸⁵

Pada praktiknya tujuan pengembalian kerugian keuangan negara melalui pemberantasan korupsi tersebut tidak dapat tercapai. Berdasarkan analisis *cost benefit analysis*, dapat dilakukan pemetaan apakah selama ini upaya pengembalian kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh aparat penegak hukum berjalan efektif atau tidak. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) 1 tahun 2018 sampai dengan semester 2 tahun 2020, dapat diketahui besaran kerugian keuangan negara yang terjadi di Indonesia, yang dapat dilihat pada tabel berikut:

¹⁸² Setjen DPR dan BK DPR RI, *Risalah Rapat Panitia Khusus RUU Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi: Rapat Dengar Pendapat dengan Pakar Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 1999), hlm. 51.

¹⁸³ "(Pihak-pihak) Inspektorat, Jaksa Agung Tindak Pidana Khusus, Kabareskrim. Artinya aparat penegak hukum ini bersinergi, bersama-sama melakukan komitmen, untuk dapat melakukan pencegahan, untuk dapat melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi." *Supranote 77*.

¹⁸⁴ *Id.*

¹⁸⁵ Pasal 7 ayat (5) huruf b PKS antara APIP dan APH.

Tabel 3.3.1: Hasil Pemeriksaan Kerugian Negara BPK RI selama 2018-2020

| Periode | Temuan Ketidapatuhan yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara | Total Kerugian Keuangan Negara (Dalam Juta Rupiah) |
|-----------------|--|--|
| Semester 1 2018 | 3557 temuan permasalahan | 2.345.731,82 |
| Semester 2 2018 | 885 temuan permasalahan | 782.157,87 |
| Semester 1 2019 | 3162 temuan permasalahan | 2.474.747,14 |
| Semester 2 2019 | 709 temuan permasalahan | 1.288.733,16 |
| Semester 1 2020 | 2693 temuan permasalahan | 1.787.421,8 |
| Semester 2 2020 | 478 temuan permasalahan | 783.225,55 |
| Total | | 9.462.017,34 |

Berdasarkan tabel tersebut, diketahui kerugian keuangan negara mencapai Rp. 9 triliun lebih, yang masih angka kasar. Laporan tidak merinci apakah kerugian negara tersebut seluruhnya diakibatkan tindak pidana korupsi atau bukan. Selanjutnya akan dibandingkan data penyelamatan keuangan negara oleh penegak hukum (Kejaksaan), untuk mengetahui gambaran kasar perbandingan antara kerugian negara dan pemulihan aset yang dilakukan oleh penegak hukum. Penyelamatan keuangan negara yang dilakukan Kejaksaan selama 2018-2020 dapat dilihat pada tabel berikut:186

Tabel 3.3.2: Penyelamatan Keuangan Negara oleh Kejaksaan 2018-2020

| Tahun | Jumlah Penyelamatan Keuangan Negara (Dalam Rupiah) |
|-------|--|
| 2018 | 326.000.000.000 |
| 2019 | 6.531.352.544.221,52 |

186 Siaran pers Kejaksaan RI dari 2018 sampai 2020. Kejaksaan tidak mencantumkan apakah kerugian negara yang diselamatkan masuk ke dalam PNPB atau tidak, sehingga ada kemungkinan jumlah tersebut sebatas apa yang dicantumkan dalam putusan, bukan jumlah yang telah dieksekusi masuk ke dalam kas negara.

| | |
|-------|------------------|
| 2020 | 905.267.242.490 |
| Total | 7.762.619.462,01 |

Berdasarkan tabel penyelamatan keuangan negara tersebut, maka diketahui masih ada selisih yang cukup besar dari total kerugian keuangan negara di tabel sebelumnya. Perbandingan data tersebut menunjukkan bahwa upaya penyelamatan kerugian keuangan negara tidak dapat tercapai setiap tahunnya. Kegagalan penyelamatan kerugian negara tersebut harus menjadi evaluasi banyak pihak yang berkepentingan, bahwa penegakan hukum pidana adalah korupsi itu sendiri, bukan untuk mengejar target penyelamatan keuangan negara. Evaluasi itu dilakukan supaya tercapai prinsip *harm focus* dalam pemidanaan korupsi di Indonesia.

Kedua, adanya PKS justru mengaburkan tujuan penegakan hukum korupsi yang mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera.¹⁸⁷ Pada kasus Aswan, yang dirinya terjerat korupsi, dan mengembalikan kerugian negara sebagai mekanisme penyelesaian administrasi dalam PKS, namun akhirnya ditetapkan juga sebagai Tersangka oleh Kepolisian.¹⁸⁸ Hal tersebut menunjukkan adanya ketidakpastian hukum, yang melanggar keadilan masyarakat, di mana pada satu sisi pelaku diminta mengembalikan kerugian negara melalui mekanisme administrasi, namun setelah dikembalikan justru ditetapkan menjadi tersangka. Hakim di praperadilan-pun tidak mampu memberi pertimbangan menengahi situasi tersebut karena terbentur mekanisme praperadilan yang berlangsung cepat.¹⁸⁹

Ketidakpastian dan ketidakadilan bagi masyarakat akibat adanya PKS dalam penegakan hukum juga tercermin dari rumusan pengaturannya. PKS tidak mengatur batas waktu pemeriksaan administratif oleh APIP diberitahukan ke masyarakat yang mengadukan/melaporkan, serta penegak hukum yang melimpahkan perkara ke APIP.¹⁹⁰ Padahal konstitusi Indonesia telah menjamin hak warga negara untuk mendapat kepastian hukum yang adil saat berhadapan dengan hukum, sebagaimana

¹⁸⁷ *Supranote 178.*

¹⁸⁸ *Supranote 170.*

¹⁸⁹ Pasal 82 KUHAP.

¹⁹⁰ *Supranote 137.*

ditegaskan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Selain itu, melanggar salah satu komponen prinsip legalitas dalam pidana yakni *lex scripta* (tertulis) dan *lex stricta* (jelas).¹⁹¹

Ketiga, adanya PKS mengaburkan tujuan pemberantasan korupsi untuk mengatasi penyimpangan lain yang menimbulkan kerugian keuangan negara dan dapat berdampak pada krisis di berbagai bidang.¹⁹² Seperti yang telah diuraikan di bab sebelumnya, bahwa salah satu tujuan adanya PKS sebagai instrumen pengembalian kerugian keuangan negara saat ada pengaduan/laporan masyarakat.¹⁹³ Tujuan tersebut menyebabkan penanganan aduan/laporan korupsi yang masuk ke penegak hukum dititikberatkan pada ada atau tidaknya kerugian keuangan negara. Apabila besaran kerugian keuangan negara yang terjadi dianggap sedikit maka perkara dilimpahkan ke APIP dan apabila tinggi dilakukan proses penegakan hukum pidana di Kepolisian. Praktik tersebut jelas mengaburkan tujuan pemberantasan korupsi yang ada di Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor, yang memiliki tujuan agar mampu menjerat berbagai modus operandi penyimpangan keuangan dan perekonomian yang semakin canggih dan rumit, oleh sebab itu bunyi perbuatannya adalah memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara melawan hukum. Tujuan perumus Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor tersebut tidak akan tercapai dengan adanya PKS, karena yang menjadi titik fokus dan tujuan pembentukan PKS adalah mengembalikan kerugian keuangan negara.

Keempat, PKS tidak mengatasi persoalan pengkriminalan dengan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor. Hal itu ditunjukkan dari beberapa putusan praperadilan yang telah dianalisis sebelumnya, diantaranya: **Pertama**, pada Kasus Aswan, yang dirinya ditetapkan sebagai tersangka setelah mengembalikan kerugian keuangan negara. Padahal PKS mengatur penanganan secara administrasi apabila mengembalikan kerugian keuangan negara. **Kedua**, pada kasus Rojikinnor Jamhuri Basni, yang

¹⁹¹ Sulardi dan Yohana Puspitasari Wardoyo, "Kepastian Hukum, Kemanfaatan, Dan Keadilan Terhadap Perkara Pidana Anak," *Jurnal Yudisial*, Vol. 3 No. 3 (Desember 2015): 26.

¹⁹² *Supranote* 178.

¹⁹³ "Kalau semuanya dihukum, biayanya banyak, penegakan hukum itu alternatif yang terakhir, pengembalian kerugian negara itu hukumnya wajib, hukumnya wajib." *Supranote* 37.