

RANCANGAN UNDANG UNDANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI (SEBUAH TANGGAPAN)

Sudhono Iswahyudi

Praktisi Hukum, Mantan Jampidsus, dan
Staf Khusus Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)
Jakarta

Abstract

This article presents the comments about the draft of the reform of the Act number 31 year 1999 as being changed by Act number 20 year 2001 about The Eradication of Corruption. Since 2006 Indonesia had ratified The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) 2003 by the Act number 7 year 2006. The purpose of this article is how to harmonized between the aims for eradication corruption by refered the UNCAC 2003, and the other side how to accommodations of social justice analysing, comprehend the development of national criminal law policy on the eradicating corruption in Indonesia, analysing national criminal law policy on the eradicating corruption in Indonesia after the United Nations Conventions Against Corruption (UNCAC) 2003 ratification. This comment also purposed how the UNCAC 2003 could be aplicated and be implemented in the regulations and statutes that become the fundamental law for law enforcement on eradicating corruption in Indonesia.

Key words : the eradication of corruption, comments.

Abstrak

Artikel ini menyajikan tanggapan tentang rancangan perubahan UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana yang diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sejak tahun 2006 Indonesia telah meratifikasi Konvensi PBB Melawan Korupsi (UNCAC) 2003 ke dalam Undang-undang Nomor 7 tahun 2006. Tujuan artikel ini adalah bagaimana mengharmonisasi tujuan pemberantasan korupsi sebagaimana UNCAC 2003, dan sisi lain bagaimana mengakomodasi analisis keadilan sosial, juga memahami perkembangan kebijakan hukum pidana nasional pada pemberantasan korupsi di Indonesia, menganalisis kebijakan hukum pidana nasional pada pemberantasan korupsi di Indonesia setelah Konvensi PBB Melawan Korupsi (UNCAC) 2003 diratifikasi. Tanggapan ini juga bertujuan bagaimana UNCAC 2003 dapat diaplikasikan dan diimplementasikan dalam peraturan dan undang-undang yang menjadi dasar hukum untuk penegakan hukum terhadap pemberantasan korupsi di Indonesia.

Kata Kunci: pemberantasan tindak pidana korupsi, tanggapan.

A. Pendahuluan

Tindak pidana korupsi (TPK) saat ini bukan hanya menjadi *issue* nasional tetapi sudah menjadi *concern* internasional. Masalah TPK telah dibahas secara khusus dan menjadi kesepakatan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk melawan Korupsi 2003 (*United Nations Convention Against Corruption, 2003*) atau disingkat UNCAC 2003.

Indonesia telah meratifikasi UNCAC 2003 dalam Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2006. Konsekuensinya Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) harus disesuaikan dengan UNCAC 2003 tersebut.

Bagi Indonesia adalah penting untuk segera

menyesuaikan UU PTPK dengan menyusun Rancangan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (RUU PTPK) yang baru, karena diharapkan pemberantasan TPK akan lebih efektif dan dapat menjangkau perbuatan yang sebelumnya tidak terjangkau dengan UU PTPK selama ini.

Di samping itu diharapkan pula upaya melacak dan memperoleh kembali aset-aset negara yang hilang atau beralih kepemilikan karena korupsi dapat lebih berhasil.

Saat ini sudah ada RUU PTPK baru yang dirumuskan oleh Tim dari Kementerian Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia.¹ RUU PTPK tersebut sudah mulai disosialisasikan oleh Tim sejak tahun 2007. Ada beberapa perubahan cukup mendasar antara UU PTPK dengan RUU PTPK yang dirumuskan oleh Tim tersebut. Pertama, pengertian tentang subyek hukum pelaku tindak pidana korupsi (TPK). Kedua, tentang beberapa rumusan unsur-unsur dalam TPK. Ketiga, tentang prosedur penyidikan, penuntutan dan pengadilan TPK. Keempat, tentang upaya pencegahan dan kerjasama internasional dalam pemberantasan TPK. Kelima dimasukkannya upaya penelusuran dan pengembalian kerugian negara (*asset recovery*) akibat dari TPK.

B. Pembahasan

1. Beberapa Perubahan Penting dan Penambahan Aturan yang Diintrodusir dalam Bab I (Ketentuan umum) RUU PTPK

a. Perubahan Subyek Hukum Pelaku TPK

Dalam RUU PTPK tidak lagi memasukkan korporasi sebagai subyek hukum yang dapat melakukan TPK. Pelaku TPK nanti hanya orang perseorangan baik sebagai seseorang biasa atau sebagai pejabat publik. Namun dalam RUU PTPK telah memperluas cakupan subyek hukum pejabat publik sebagai pelaku TPK yang selama ini hanya menyangkut pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam UU PTPK saat ini maupun dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN.

Pengertian subjek hukum (pelaku) dalam RUU PTPK tidak lagi mengenal istilah pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagaimana diatur dalam UU PTPK, UU No. 28 Tahun 1999 tentang

Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, maupun dalam UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK). Istilah baru yang diintrodusir dalam RUU PTPK adalah Pejabat Publik, Pejabat Publik Asing dan Pejabat Organisasi Internasional Publik.

Dalam RUU PTPK Subyek hukum perorangan (di samping pengertian setiap orang yang lain) adalah Pejabat Publik, Pejabat Publik Asing, dan Pejabat Organisasi Internasional Publik. Pengertian masing-masing istilah itu dalam RUU PTPK dijelaskan sebagai berikut:

Pejabat Publik :

- a. setiap orang yang memegang jabatan legislatif, yudikatif, atau eksekutif yang ditunjuk atau dipilih tetap atau sementara dibayar atau tidak dibayar terlepas dari senioritas orang itu;
- b. setiap orang lain yang melaksanakan fungsi publik termasuk suatu instansi publik atau perusahaan publik atau suatu yang menyediakan pelayanan publik berdasarkan undang-undang;
- c. setiap orang lain yang ditetapkan sebagai pejabat publik dalam undang-undang.

Pejabat Publik Asing adalah:

- a) setiap orang yang memegang jabatan eksekutif, legislatif, atau yudikatif baik ditunjuk maupun dipilih di suatu negara asing, termasuk semua tingkatan dan bagian pemerintahannya;
- b) setiap orang yang menjalankan fungsi publik, termasuk setiap aktivitas mengenai kepentingan umum yang didelegasikan oleh suatu negara asing, untuk dan atas nama suatu negara asing termasuk perwakilan badan publik atau perusahaan publik; atau
- c) setiap pejabat atau perwakilan organisasi publik internasional.

Pejabat Organisasi Internasional Publik adalah setiap pegawai sipil internasional atau setiap orang yang diberi kewenangan oleh organisasi tersebut untuk bertindak atas nama organisasi tersebut.

Perubahan rumusan subyek hukum perorangan di dalam RUU PTPK diatas dimaksudkan untuk menjangkau pelaku-pelaku (terutama orang/pejabat asing) yang selama ini belum termasuk sebagai subyek hukum dalam UU PTPK. Namun masih belum dijelaskan, apakah

1 Draft Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah diterbitkan oleh Kementerian Hukum dan HAM pada bulan Agustus 2008.

pengertian pejabat publik asing atau pejabat organisasi internasional publik dimaksud hanya terbatas yang berada di Indonesia atau termasuk yang berada di luar Indonesia. Hal ini penting karena biasanya mereka yang terlibat kasus pidana di Indonesia menjadi tidak terjangkau apabila sudah berada atau melarikan diri ke luar Indonesia, walaupun dalam KUHP kita dikenal asas eksteritorialitas pemberlakuan hukum pidana Indonesia. Demikian pula cakupan subyek hukum korporasi dalam Pasal 1 butir 1 RUU PTPK perlu ditegaskan yang dimaksud korporasi di sini termasuk korporasi atau badan hukum di luar Indonesia.

b. Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam RUU PTPK

Perubahan mendasar lainnya adalah perumusan TPK dalam RUU PTPK yang berubah total dibanding perumusan TPK dalam UU PTPK yang sekarang ada. Perumusan unsur-unsur TPK dalam RUU PTPK nanti lebih banyak difokuskan pada jenis-jenis perbuatan yang dapat dikategorikan dalam tindak pidana penyuapan, dan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain dengan melanggar hukum. Dalam RUU PTPK tersebut sudah tidak lagi mengenal unsur "dapat merugikan keuangan negara dan/atau perekonomian negara" yang dalam praktek persidangan selama ini banyak diperdebatkan karena adanya perbedaan persepsi antara Jaksa, Hakim dan Pembela terdakwa. Dihapuskannya unsur "dapat merugikan keuangan negara dan/atau perekonomian negara" dalam RUU PTPK praktis akan lebih mempermudah bagi penegak hukum (penyidik, penuntut umum dan hakim) dalam menangani kasus-kasus TPK, dan sebaliknya akan banyak menjerat orang, pejabat publik, ataupun korporasi yang diduga melakukan TPK. (Rumusan pasal-pasal TPK dalam RUU PTPK diatur dalam Pasal 2 s/d 12). Namun bagi pihak penyidik dituntut untuk mampu mengungkapkan adanya aliran uang atau barang (atau kenikmatan) yang diserahkan atau diterima oleh pejabat publik yang diduga melakukan TPK.

Dalam rumusan pasal-pasal pidana RUU PTPK tidak lagi membedakan status korban yang dirugikan dari perbuatan sipelaku korupsi apakah suatu instansi negara atau bukan, artinya tindak korupsi dapat dilakukan pada korporasi swasta di luar lingkungan lembaga-lembaga negara, asal

masih terkait dengan pejabat publik, pejabat asing publik atau pejabat internasional publik lainnya. Dalam RUU PTPK ini juga diatur ketentuan pidana bagi pelapor palsu yang mengadukan seseorang melakukan TPK (Pasal 13 RUU PTPK). Dengan rumusan-rumusan baru dalam RUU PTPK ini maka akan terjadi kebijakan kriminalisasi atau perluasan perbuatan yang dapat dipidana, termasuk pembuat laporan palsu yang selama ini dianggap bukan merupakan tindak pidana. Perbuatan membuat laporan palsu selama ini paling-paling hanya dapat diajukan sebagai pelaku pencemaran nama baik (Pasal 310/311 KUHP).

Sebaliknya, dalam RUU PTPK sudah tidak lagi memasukkan korporasi sebagai subyek hukum yang dapat menjadi pelaku TPK sebagaimana diatur dalam UU PTPK.

Dengan demikian dalam RUU PTPK juga telah terjadi kebijakan dekriminalisasi pelaku TPK. Dalam praktek selama ini memang konsep belum pernah ada korporasi yang diajukan sebagai subyek hukum (terdakwa) dalam kasus TPK di pengadilan)

c. Degradasi Kebijakan Pidana dalam RUU PTPK

Ada perubahan penting dalam RUU PTPK yang cukup mendasar, dikaitkan dengan kebijakan pembuat UU PTPK dan trend keinginan masyarakat selama ini. Dalam RUU PTPK tampak adanya kebijakan pidana yang cenderung menurunkan atau meringankan (degradasi) ancaman pidana dalam RUU PTPK ini, karena:

1. Sudah tidak lagi dikenal adanya ancaman pidana mati atau seumur hidup;
2. Ancaman pidana di bawah 10 (sepuluh) tahun, atau rata-rata "hanya" 5 (lima) tahun;
3. Tidak ada ancaman pidana minimal.

Dengan konsep kebijakan pidana semacam itu, maka dikhawatirkan RUU PTPK tersebut akan menghambat upaya pencegahan kasus-kasus TPK karena dengan ancaman sanksi yang relatif ringan itu akan berakibat pelaku TPK tidak menjadi jera.

Pembuat undang-undang dalam hal ini DPR perlu meninjau kembali konsep yang diajukan dari Depkumham tersebut.

2. Permasalahan Praktis dan Teoritik Berkaitan dengan RUU PTPK

a. Masalah hukum pertama

adalah kendala prosedural (*hukum acara*) bagi penyidik (Kejaksaan dan KPK) dalam menyidik kasus TPK yang tumpang tindih dengan tindak pidana lain. Dalam penyidikan TPK sering tersangka juga terbukti melakukan pidana lain misalnya *money laundering*, perbankan, perpajakan, atau kepabeanan. Hukum acara pidana di Indonesia (KUHAP) yang menerapkan sistim fragmentalisme (pemisahan) dalam tugas penyidikan membatasi kewenangan penyidik Kejaksaan dan KPK. Demikian pula dalam RUU PTPK juga belum menjawab persoalan prosedural yang dihadapi penyidik TPK (Kejaksaan maupun KPK) bila terjadi perbarengan aturan pidana (*concursum idealis*) maupun perbarengan perbuatan (*concursum realis*) TPK dengan tindak pidana lainnya yang dilakukan oleh tersangka. Dari segi kepraktisan dan efektivitas penanganan perkara sesuai dengan asas peradilan cepat, murah dan sederhana, maka sistim yang berlaku sekarang jelas merugikan pencari keadilan, sebab penanganan perkara akan menjadi bertele-tele, berulang-ulang dan sangat tidak efisien. Karena masalah ini masuk koridor kebijakan politik hukum, maka solusinya di tangan pemerintah dan DPR. Solusi lain adalah terobosan hukum melalui yurisprudensi (putusan hakim / Mahkamah Agung), Kini saatnya penyusun RUU KUHAP dan RUU Perubahan UU PTPK merubah sistim penyidikan TPK yang berlaku selama ini agar terwujud peradilan yang cepat, murah dan sederhana. Solusinya, agar dibuatkan rumusan baru (tambahan) dalam BAB III tentang PENYIDIKAN, PENUNTUTAN, DAN PEMERIKSAAN DI SIDANG PENGADILAN, sebagai berikut:

" Dalam hal tersangka diduga telah melakukan TPK dan/atau bersama tindak pidana lainnya, penyidik TPK dapat melakukan penyidikan sekaligus atas tindak pidana-tindak pidana yang dilakukan tersangka itu untuk diajukan ke Penuntut Umum"

b. Masalah hukum kedua

adanya ketidak jelasan deskripsi penerapan asas *lex specialist* terhadap aturan-aturan pidana dalam UU PTPK yang dapat tumpang tindih (*overlapping*) dengan ketentuan pidana dalam UU lain, seperti aturan pidana dalam UU Perbankan, UU Kepabeanan, UU Perpajakan, atau UU Kehutanan.

Sebagai contoh penerapan Pasal 49, 50, 50A UU Perbankan (UU No. 10 Tahun 1998) dikaitkan

dengan Pasal 5 RUU PTPK yang berbunyi sbb:

Pejabat Publik yang sengaja menyalahgunakan fungsi atau jabatan, yang tidak melaksanakan suatu tindakan dengan cara melanggar hukum dengan maksud memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya untuk dirinya atau untuk orang atau Korporasi dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah).

(Pasal 5 RUU PTPK ini merupakan modifikasi dari Pasal 3 UU PTPK)

Ketika Kejaksaan Agung menyidik kasus TPK pada kredit macet Bank Mandiri tahun 2005, anggota DPR RI Dr. Drajat Hari Wibowo pernah memberikan *warning* kepada Kejaksaan agar berhati-hati dalam menangani kasus-kasus kredit macet, karena jenis kasus tersebut sebenarnya masih masuk dalam *domain* UU Perbankan (*Kompas* tanggal 19 Juni 2006 hal 3). Peringatan tersebut perlu disikapi secara kritis, karena saat ini memang ada perbedaan pendapat dari kalangan ahli hukum pidana yang mengakibatkan ketidak jelasan sikap (kebingungan) dari kalangan praktisi (penegak hukum) terhadap aturan-aturan pidana dalam UU khusus yang dapat tumpang tindih. Keberadaan aturan pidana yang terdapat dalam berbagai UU tertentu (al. UU ttg Perbankan, UU tentang Bea & Cukai, UU tentang Perpajakan, UU tentang Kehutanan dsb) dianggap sebagai aturan khusus (*lex specialist*), tetapi sementara itu UU PTPK sendiri juga merupakan aturan khusus, bahkan TPK dinyatakan sebagai *extra ordinary crime*.

Apabila terjadi kasus TPK tetapi juga memenuhi aturan pidana dalam UU khusus lainnya, UU manakah yang harus diterapkan? Contohnya kasus Bank Mandiri tahun 2005 (dan tahun-tahun berikutnya). Menurut sebagian ahli hukum pidana (antara lain Indriyanto Seno Adji dan Andi Hamzah) aturan pidana dalam suatu UU tertentu sesuai asas *lex sistematice* maka bila terjadi pelanggaran aturan pidana dalam UU tersebut harus dikenakan ancaman dalam UU yang bersangkutan, tidak dapat dikenakan aturan pidana lain misalnya UU PTPK. Namun dalam praktek pengadilan, hakim berbeda-beda dalam menyikapi kasus semacam itu. Ada hakim yang berpendirian apabila terjadi pelanggaran pidana dalam UU tertentu tapi perbuatan terdakwa telah memenuhi unsur-unsur

dalam UU PTPK maka lebih tepat diterapkan UU PTPK.

Dalam doktrin ilmu hukum pidana, kasus yang demikian dikenal sebagai *concursum idealis*. Berdasarkan Pasal 63 ayat (1) KUHP, pidana yang dikenakan adalah aturan yang terberat hukumannya. Bagi Jaksa PU, sesuai dengan prinsip penuntutan, dakwaan akan dibuat secara alternatif, atau dakwaan primair subsidair, dengan mendakwakan pasal yang mengancam pidana terberat, disusul dengan pasal pidana yang lebih ringan. Ancaman pidana dalam TPK jelas lebih berat dibanding dengan ancaman pidana dalam UU khusus lainnya. Dalam UU PTPK di samping ancaman pidana pokoknya lebih berat juga ancaman denda jauh lebih tinggi dan ada tuntutan ganti rugi serta perampasan harta kekayaan terpidana. Oleh karena itu, demi upaya pemberantasan TPK sebagai *extra ordinary crime* serta demi memaksimalkan upaya pengembalian kerugian negara, maka penerapan UU PTPK jauh lebih tepat dan punya dampak prevensi yang lebih efektif.

c. Masalah hukum ketiga : pengertian dan penerapan unsur Sifat Melawan Hukum

Unsur melawan hukum masih digunakan atau tercantum dalam RUU PTPK khususnya dalam Pasal 5 yang diistilahkan dengan kata "melanggar hukum" Pemahaman unsur sifat melawan hukum (SMH) ini dalam praktek telah menimbulkan banyak tafsir. Schaffmeister membagi Unsur SMH dlm KUHP sbb:²

1. Melawan hukum secara khusus yaitu unsur MH yang tersurat dalam bunyi pasal-pasal tertentu dalam KUHP;
2. Melawan hukum secara umum yaitu yang tidak tersurat tetapi tersirat dalam pasal-pasal KUHP.

Nilai praktis dari pembahasan masalah unsur SMH tersebut dalam praktek bagi JPU adalah :

- a) Apabila unsur SMH tercantum dalam rumusan pasal pidana, maka Jaksa PU harus mencantumkan serta menguraikan dalam dakwaan, dan dalam sidang dan requisitoir harus dibuktikan.
- b) Apabila tidak tercantum, Jaksa PU tidak perlu merumuskan dalam dakwaan dan juga tidak

perlu membuktikan secara khusus.

- c) Teori Sub Socialiteit (Vrij): Bila suatu tindak pidana tidak terlalu membahayakan masy, maka tidak perlu dihukum, dan sebaliknya. Dasar pemikiran ini menjadi alasan filosofis asas *deponering*. (Van Bemmelen tidak sependapat dengan pendapat Vrij).

Menurut para ahli hukum pidana antara lain Barda Nawawi Arief, Perbuatan melawan hukum yang materiel dibedakan:³

1. Dalam fungsinya yang negatif
Yaitu mengakui kemungkinan adanya hal-hal di luar UU yang dapat menghapuskan SMH suatu perbuatan walaupun perbuatan itu secara formal telah memenuhi tindak pidana dalam undang-undang.. Adanya ajaran ini dikuatkan dalam hasil Seminar Hukum Nasional III 1963
2. Dalam fungsinya yang positif
Yaitu menyatakan Suatu perbuatan dianggap merupakan tindak pidana walaupun tidak melanggar hukum positif (UU) tapi dianggap bertentangan dengan norma-norma hukum yang tak tertulis (asas-asas kepatutan dan rasa keadilan dalam masyarakat)

Paham SMH dalam fungsinya yang positif dianut dan diakomodasikan dalam UU PTPK (pengertian unsur melawan hukum dalam Pasal 2 ayat(1)UUPTPK)

Walaupun Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 003/PUU-IV/2006 tanggal 25 Juli 2006 No. 3 Tahun 2006 sudah menafikan pengertian SMH materiel pada Pasal 2 ayat (1) UU PTPK, namun dalam praktek pengadilan kasus-kasus TPK hakim masih ada yang menerapkan ajaran SMH materiel. Sikap hakim ini didasarkan pada prinsip kebebasan hakim dalam mencari dan menemukan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Dalam penjelasan UU PTPK pengertian melawan hukum dalam Pasal 2 (1) PTPK diartikan dalam pengertian formil maupun materiel, yaitu selain termasuk perbuatan yang melanggar suatu aturan hukum tertulis, juga "mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana".

Perumusan unsur "dengan melawan hukum"

2 Schaffmeister At all, 1995, *Hukum Pidana*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 39 - 44

3 Barda Nawawi Arief, 2005, *Pembaharuan Hukum Pidana dalam Perspektif Kajian Perbandingan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm.26 - 28

dalam Pasal tersebut memang memperluas cakupan perbuatan TPK dan bersifat terbuka untuk ditafsirkan yaitu meliputi setiap perbuatan yang melanggar aturan yang tertulis maupun tidak tertulis.

Dengan demikian setiap perbuatan dalam bentuk apapun yang bersifat melawan hukum, terbukti memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi dan merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dapat diterapkan Pasal 2 ayat (1) UUPTPK.

Dalam penerapan unsur "melawan hukum" ini Oemar Seno Adji SH berpendapat sebagai berikut⁴: " Tidak dapat di pungkiri, bahwa ada suatu kecenderungan para penegak, "hanteerder" kewenangan dan pengadilan pula, dalam menghadapi suatu perumusan yang luas, umum dan terbuka dalam perundang-undangan mengadakan suatu interpretasi yang ekstensif. Malahan apabila tidak terdapat hambatan pejabat-pejabat hukum tersebut bersikap berkelanjutan, dan agak eksekutif dalam mengartikan perumusan yang luas terbuka kita. Dapat timbul apa yang dikatakan oleh Pompe "overspanningen" dalam Hukum Pidana, yang meliputi dan memasukkan penerapan peraturan-peraturan hukum, yang dimaksudkan tidak termasuk dalam jangkauan peraturan peraturan dengan rumus yang luas dan terbuka itu. Selanjutnya dikemukakan, interpretasi yang luas dari perumusan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 selain menimbulkan ketidakpastian hukum, juga terbukti mengesampingkan nilai dan makna filosofis dari suatu perundang-undangan pidana yang dibuat khusus untuk menghadapi perbuatan yang khusus diatur dalam undang-undang yang di maksud. Oleh karena itu perlu diadakan pembatasan pengertian dalam perundang-undangan tindak pidana korupsi yang dirumuskan secara luas dan umum tersebut. Oemar Seno Adji menganjurkan untuk dilakukan *rechtsverfijning* (penghalusan hukum) dalam implementasinya oleh hakim yaitu suatu aturan umum itu dibatalkan oleh kekecualian khusus.

Pengertian unsur melawan hukum telah lama menjadi bahasan teoritik dan dalam praktik peradilan dalam kasus TPK. Sudah banyak penjelasan dan pendapat dari para akademisi yang berusaha menjelaskan pengertian unsur ini baik

dalam tataran teoritik maupun contoh kasus-kasus peradilan dalam praktek.

Bagi para penegak hukum, demi memperoleh konformitas (kesamaan) pendapat secara komprehensif dan memberikan kepastian hukum, maka pendapat beberapa ahli pidana diperlukan untuk menerjemahkan secara tepat untuk menentukan ada/tidaknya unsur melawan hukum atas suatu perbuatan dalam kasus TPK.

d. Masalah keempat : upaya pengembalian aset negara (*asset recovery*)

Upaya pengembalian /pemulihan aset negara yang hilang, berpindah atau berubah (*asset recovery*) akibat dari TPK dalam RUU PTPK diatur dalam Pasal 44 yang berbunyi sbb:

Pasal 44

- (1) Dalam rangka pengembalian aset yang dibawa ke luar negeri oleh tersangka, terdakwa atau terpidana dibentuk tim yang terdiri dari unsur Kejaksaan Agung, Kepolisian Republik Indonesia, Departemen Keuangan, dan Departemen Luar Negeri.
- (2) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diketuai oleh wakil Jaksa Agung.
- (3) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Masalah pemulihan kerugian negara sebagai akibat dari TPK merupakan salah satu bagian penting dari tujuan (goals) pemberantasan TPK di Indonesia, karena upaya pemulihan kerugian negara yang diakibatkan oleh TPK selama ini kurang maksimal.

Upaya pemulihan aset negara dalam kasus TPK adalah serangkaian kegiatan berupa:

- a. Inventarisasi/pendataan seluruh putusan pengadilan TPK yang sudah berkekuatan tetap yang memuat adanya kerugian negara dalam kasus bersangkutan;
- b. Inventarisasi/pendataan terhadap seluruh barang bukti yang dinyatakan dirampas untuk negara berdasarkan putusan pengadilan TPK yang sudah berkekuatan tetap dalam kasus bersangkutan, dan pelaksanaan /eksekusinya sampai disetor ke kas negara sebagai pendapatan negara bukan pajak (PNBP);

4 Oemar Seno Adji, 1985, *Hukum Pidana Pengembangan*, Jakarta, Erlangga, hlm. 23

- c. Inventarisasi/pendataan terhadap seluruh denda berdasarkan putusan pengadilan TPK yang sudah berkekuatan tetap yang belum ditagihkan kepada terpidana dalam kasus bersangkutan dan pelaksanaan /eksekusinya sampai disetor ke kas negara sebagai pendapatan negara bukan pajak (PNBP);
- d. Inventarisasi/pendataan terhadap seluruh jumlah uang pengganti yang belum dibayar/ditagihkan kepada terpidana berdasarkan putusan pengadilan TPK yang sudah berkekuatan tetap dan pelaksanaan /eksekusinya sampai disetor ke kas negara sebagai pendapatan negara bukan pajak (PNBP);
- e. Inventarisasi/pendataan terhadap seluruh kasus TPK yang belum sempat diputus pengadilan karena berbagai sebab, tetapi telah nyata-nyata menimbulkan kerugian negara sehingga harus dilakukan proses penagihan terhadap tersangka atau ahli warisnya baik melalui jalur litigasi (gugatan perdata ke pengadilan) maupun melalui negosiasi (non litigasi) sampai dengan pelaksanaan /eksekusinya yaitu disetor ke kas negara sebagai pendapatan negara bukan pajak (PNBP);
- f. Serangkaian kegiatan pelacakan aset (*asset tracing*) milik para terpidana maupun milik orang lain, korporasi yang terkait dengan TPK yang bersangkutan sebagai pengganti denda, uang pengganti atau denda pengganti yang harus dibayar oleh terpidana dan selanjutnya dilakukan pemblokiran, penyitaan dan pencairan (likuidasi) untuk disetor ke kas negara sebagai PNBP.
- g. Kegiatan-kegiatan lain dalam rangka mempersiapkan, mendukung dan melakukan berbagai upaya termasuk upaya paksa (*enforcement*) untuk melaksanakan tugas-tugas dalam huruf b, c, d, dan e diatas.

Dengan tugas-tugas yang begitu kompleks dan rumit, *asset recovery* tidak cukup hanya dilakukan dengan pembentukan tim sebagaimana yang sudah dilaksanakan akhir-akhir ini. Untuk itu kiranya perlu dibentuk satu badan khusus yang melibatkan instansi/ departemen, lembaga-lembaga keuangan dan instansi penegak hukum yang melaksanakan tugas-tugas di atas. Penulis sependapat, pimpinan dan *leading sector* dalam badan ini adalah Kejaksaan Agung, cq. Wakil Jaksa Agung RI.

- e. **Masalah kelima** : keberadaan Pasal 15 RUU PTPK (Pasal 14 UU PTPK).

Pasal 14 UU PTPK berbunyi "Setiap orang yang melanggar ketentuan Undang-undang yang secara tegas menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang tersebut sebagai tindak pidana korupsi berlaku ketentuan yang diatur dalam Undang-undang ini"

Pasal ini dapat menimbulkan multi tafsir, karena seolah-olah membatasi pemberlakuan UU PTPK terhadap perbuatan-perbuatan yang melanggar UU khusus tertentu, tetapi (selama ini) tidak dinyatakan sebagai TPK. Dalam praktek penyidikan kasus TPK apabila terjadi perbuatan yang melanggar ketentuan pidana dalam UU tertentu tetapi juga telah memenuhi rumusan unsur pidana dalam UU PTPK akan dikenakan UU PTPK.

Prof Romli Atmasasmita dalam artikelnya di Media Indonesia tanggal 17 Oktober berpendapat apabila suatu tindak pidana dalam UU khusus tidak secara tegas menyatakan sebagai TPK maka tidak dapat dikenakan UU PTPK. Sebagai contoh, kasus Bank Mandiri yang beberapa waktu lalu telah divonis oleh MA.

Penulis sendiri berpendapat seharusnya tetap dapat digunakan UU PTPK, dengan pertimbangan akibat yang ditimbulkan oleh perbuatan (para) terdakwa sangat merugikan keuangan negara, dan sebagai upaya pencegahan yang efektif terhadap pemberantasan korupsi di Indonesia.

Karena selama ini telah menimbulkan kontroversi dan diskursus berkepanjangan, serta tidak jelas contoh peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 14 UU PTPK (Pasal 15 RUU PTPK) ini, maka penulis mengusulkan dalam RUU PTPK yang baru pasal ini agar dihapuskan saja guna menghindari salah tafsir.

C. Simpulan

1. RUU PTPK yang diajukan oleh Kementerian Hukum dan HAM sebagai implementasi UU No. 7 Tahun 2006 akan merubah sebagian besar pemahaman dan paradigma atas pengertian pelaku, pendeskripsian unsur-unsur pidana dan kebijakan pemidanaan terhadap tindak pidana korupsi di masa mendatang.
2. Apabila dalam suatu kasus TPK ada pelanggaran beberapa UU lain (*concursum idealis*), perlu diatur ketentuan yang tepat dan efektif dengan menerapkan UU PTPK karena ancaman pidana dalam TPK jelas lebih berat,

ancaman denda yang tinggi, dan adanya tuntutan uang pengganti kerugian negara serta perampasan harta kekayaannya. Penerapan UU PTPK punya dampak pencegahan yang lebih efektif.

3. Keberadaan Pasal 15 dalam RUU PTPK (Pasal 14 UU PTPK) perlu ditinjau kembali karena dapat menimbulkan perbedaan penafsiran antara para praktisi dan beberapa kalangan akademisi yang dapat mengakibatkan keraguan dari aparat penegak hukum dalam pemberantasan TPK.
4. UU PTPK dapat dikenakan kepada setiap orang baik pejabat publik maupun kalangan swasta. Namun masih perlu dirinci lebih lanjut dalam penjelasan pasal demi pasal dalam RUU PTPK tersebut.

Demikianlah tanggapan dan kontribusi pemikiran atas RUU PTPK yang akan diajukan Pemerintah ke DPR. Semoga dengan perubahan UU PTPK kelak pemberantasan TPK akan jauh lebih efektif dan Indonesia segera terbebas dari predikat negara yang digolongkan terkorup di dunia

DAFTAR PUSTAKA

- Adji, Oemar Seno, 1980, *Hukum – Hakim Pidana*, Jakarta: Erlangga.
- Adji, Oemar Seno, 1985, *Hukum Pidana Pengembangan*, Jakarta: Erlangga.
- Alatas, Syed Hussein, 1987, *Korupsi Sifat, Sebab dan Fungsi (Corruption its Nature, Causes and Functions)*-diterjemahkan oleh Nirwono, Jakarta: LP-3ES,
- Arief, Barda Nawawi, 1992, *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.
- Arief, Barda Nawawi, *Konsepsi Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana*, akalah, Disampaikan Pada Seminar Nasional Aspek Pertanggungjawaban Pidana Dalam Kebijakan Publik dari Tindak Pidana Korupsi, Semarang, 6-7 Mei 2004.
- Arief, Barda Nawawi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Arief, Barda Nawawi, 1983, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Jakarta : Bina Aksara.
- Atmasasmita, Romli, 1998, *Kapita Selekta Hukum Pidana Internasional (Bagian Kesatu)*, Bandung: Binacipta.
- Atmasasmita, Romli, *Politik hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia*, Media Indonesia, 17 Oktober 2007
- Hamzah, Andi, 1984, *Korupsi Dalam Pengelolaan Proyek Pembangunan*, Jakarta: Akademika Presindo.
- Hamzah, Andi, 1984, *Korupsi di Indonesia. Masalah dan Pemecahannya*, Jakarta: Gramedia.
- Hamzah, Andi, 1994, *Pelaksanaan Peradilan Pidana Berdasar Teori dan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Hamzah, Andi, 1994, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan B. Arief Shidarta, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum. Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku 1, Bandung: Alumni.
- Moeljatno, 1983, *Hukum Pidana. Delik-Delik Percobaan, Delik-Delik Penyertaan*, Jakarta: Bina Aksara.
- Moeljatno, 1993, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: PT. Rineka Cipta
- Prodjodikoro, Wirjono, 1974, *Bunga Rampai Hukum. Karangan Tersebar*, cet. 1, Jakarta: Ichtiar Baru.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1989, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, cet. 6, Bandung: Eresco.
- Rasyidi, Lili dan I.B. Wyan Putra, 1999, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: P.T. Remaja Rosdakarya
- Schaffmeister et all, 1995, *Hukum Pidana*, Yogyakarta: Liberty.
- Stoen, I.F., 1991, *Peradilan Socrates. Skandal Terbesar dalam Demokrasi Athena. (The Trial of Socrates)* – diterjemahkan oleh Rahmah Asa Harun, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

Publikasi dari Instansi-instansi Pemerintah:

- Direktorat Jenderal Pembinaan Hukum Departemen Kehakiman, Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, Direktorat Jenderal Pembinaan Hukum Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Mahkamah Agung R.I., Rangkuman Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia, Mahkamah Agung R.I., Jakarta, 1993.