

KEKUASAAN DAN HUKUM DALAM PERKUATAN PEMBERANTASAN KORUPSI

Agus Pramono

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jl. Prof. Soedarto, SH Tembalang Semarang
Email : ap_300655@Yahoo.com

Abstract

Power as a political instrument to support strengthening of against corruption through the use of power was based on moral and ethical spirit attached to each holder of the power to eradicate corruption. Law as a tool of against corruption its work well when able to create a dynamic synergy of law enforcement with the perception that corruption is an extraordinary crime that must be eradicated support civil society in strengthening of against corruption efforts is necessary as a moral force to ensure consistent implementation enforcement escorts.

Key words : power and law, strengthening of against corruption.

Abstrak

Kekuasaan sebagai instrumen politik mampu mendukung perkuatan pemberantasan korupsi sepanjang penggunaan kekuasaan tersebut dilandasi semangat moral dan etika yang melekat pada pemegang kekuasaan untuk memberantas korupsi. Hukum sebagai alat pemberantasan korupsi bisa berfungsi dengan baik manakala mampu tercipta sinergi yang dinamis antar penegak hukum dengan persepsi yang sama, bahwa korupsi adalah musuh bersama yang harus diberantas. Dukungan masyarakat madani dalam upaya memperkuat pemberantasan korupsi sangat diperlukan sebagai kekuatan moral untuk memastikan dan mengawal konsistensi pelaksanaan pemberantasan korupsi

Kata Kunci: kekuasaan dan hukum, perkuatan pemberantasan korupsi.

A. Pendahuluan

Reformasi yang terjadi di Indonesia tahun 1998 merupakan gerakan segenap komponen bangsa yang dimotori kaum muda, khususnya mahasiswa. Gerakan tersebut adalah titik kulminasi dan akumulasi kekuatan moral untuk mendobrak perilaku pemegang kekuasaan yang telah keluar dari cita-cita Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia 1945.

Semangat menuju pembaharuan di segenap lini kehidupan berbangsa dan bernegara adalah puncak dari krisis di berbagai bidang khususnya politik, ekonomi, sosial-budaya dan hukum yang bermuara kepada krisis kepercayaan. Gerakan reformasi tersebut pada mulanya terbangun dari spirit kebersamaan seluruh komponen bangsa untuk membangun pilar yang kokoh menuju

kehidupan berpolitik yang demokratis, prinsip ekonomi yang berpihak kepada rakyat dan praktek kehidupan sosial yang harmonis menuju kesejahteraan bersama.

Era baru reformasi Indonesia yang kini genap 14 tahun telah membawa perubahan yang sangat mendasar. Kekuasaan pemerintah yang terpusat terbagi menjadi kekuasaan otonomi daerah, penempatan kekuasaan lembaga legislatif sebagai pranata wakil rakyat dan pengawasan atas jalannya pemerintahan menjadi semakin besar. Berdasar legitimasi kekuasaan yang dipilih langsung oleh rakyat diharapkan mampu mewujudkan cita-cita luhur nasional masyarakat adil dan makmur yang berdimensi keadilan sosial yang merupakan pengejawantahan nilai-nilai luhur tujuan nasional sebagaimana dieksplisitkan dalam Pembukaan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sesungguhnya demokratisasi di Indonesia mendapat pengaruh yang signifikan atas arus besar gelombang perubahan global yang terjadi di negara-negara maju maupun negara-negara dunia ketiga. Patut menjadi kesadaran bersama bahwa meskipun arus demokratisasi demikian pesat, namun belum sepenuhnya didukung oleh perangkat kelembagaan, peraturan hukum maupun budaya hukum yang cukup mampu menopang perubahan mendasar tersebut. Keadaan tersebut antara lain menjadi kendala yang cukup signifikan dalam upaya pemberantasan korupsi.

Kondisi transisi demokratisasi masih mencerminkan sebagian kekuasaan lama – belum sepenuhnya didukung spirit pembaharuan yang hakiki. Kekuasaan yang menjelma sebagai elit politik masih terpolarisasi antara kubu konservatisme yang cenderung rakus untuk mempertahankan “*status quo*”, dan kelompok pembaharu yang relatif belum cukup berpengalaman dalam pengelolaan negara dan pemerintahan. Sementara itu di pihak lain, masyarakat umum cenderung menikmati kebebasan berdemokrasi dengan cara-cara yang kurang mengindahkan tertib hukum sehingga justru menodai asas dan etika bernegara hukum.

Menjadi komitmen bersama, sejatinya reformasi harus mampu menciptakan masyarakat madani (*civil society*) yang bertumpu pada norma ketertiban yang menjunjung nilai demokrasi yang berorientasi kepada permusyawaratan dan menjunjung harkat kemanusiaan. Dengan demikian dalam negara demokratis seharusnya hubungan kesetaraan dan kebersamaan tidak membedakan status sosial, ekonomi dan ikatan-ikatan primordial lainnya sehingga mampu dibangun dengan dasar pilihan negara hukum. Pilihan negara hukum yang konstitusional menjadi instrument dan jembatan yang mampu menjamin tegaknya hukum dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, tatanan kekuasaan negara baik Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif menjadi penting untuk ditempatkan pada posisi untuk saling mengawasi dengan berkomitmen, bahwa korupsi adalah musuh bersama yang harus diberantas. Di pihak lain,

perilaku warga negara dalam masyarakat madani dituntut supaya tidak terjerumus dalam tindakan yang melukai nilai demokrasi dan turut serta andil dalam praktek tindak pidana korupsi.

Memperhatikan uraian tersebut di atas, masalah yang diangkat sebagai kajian dalam uraian berikut yaitu pertama, bagaimana kekuasaan mampu berperan dalam perkuatan pemberantasan korupsi? kedua, bagaimana hukum mampu berperan sebagai alat perkuatan pemberantasan korupsi?

B. Pembahasan

1. Kekuasaan untuk Perkuatan Pemberantasan Korupsi

Bahwa manusia adalah makhluk yang berpolitik (*zoon politicon*), demikian penegasan Aristoteles. Dalam pandangan dia, bahwa dimensi politik dalam keberadaan manusia merupakan dimensi terpenting, sebab politik mempengaruhi lingkungan lain dalam kehidupan manusia.¹ Oleh sebab itu politik adalah kenyataan yang tidak dapat dielakkan dalam kaitannya dengan keberadaan manusia.²

Dalam definisi yang luas politik meliputi segenap aspek aktivitas kehidupan manusia. Politik sering dipahami hanya dalam bentuknya yang formal, contoh aktivitas seseorang dalam sebuah partai politik atau pemerintahan. Sejatinya politik menjadi aspek yang lebih luas dari pada pemaknaan dalam bentuk formal. Ketika manusia mencoba untuk menentukan posisinya dalam masyarakat, berusaha meraih kesejahteraan pribadinya melalui sumber yang tersedia, berupaya untuk mempengaruhi orang lain agar menerima pandangannya, maka sebetulnya ia telah sibuk dengan kegiatan politik.

Dari pengertian yang luas ini, setiap orang pada dasarnya adalah politisi, kendati sebagian orang (pejabat negara dan politisi partai, misalnya) yang lebih banyak melakukan kegiatan politik dibandingkan dengan yang lainnya.³

Memperhatikan hal-hal tersebut di atas, maka politik pada prinsipnya mempengaruhi kehidupan manusia baik sebagai individu maupun sebagai bagian dari kelompok masyarakat. Pengaruh ini berlangsung sejak kelahiran sampai kematian

1 Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, Grasindo, hlm 1.

2 Robert A. Dahl, 1994, *Analisis Politik Modern*, terjemahan Mustafa Kamil Ridwan, Jakarta, Bumi Aksara, hlm 1

3 Carlton Clymer, dkk., 1993, *Pengantar Ilmu Politik*, terjemahan Zulkifly Hamid, Jakarta, Rajawali Pers, hlm 3.

menjemput manusia. Dalam jangka waktu dua puluh empat jam pada setiap hari yang kita lewati, kita dapat menemukan banyak peristiwa politik.⁴

Berangkat dari perspektif yang pragmatis tersebut, maka kadangkala politik disejajarkan pengertiannya dengan kekuasaan. Kekuasaan merupakan konsep yang selalu menjadi acuan untuk memahami makna politik. Fokus pemahaman tersebut terbentuk mengingat orang cenderung menganggap politik tidak lebih dari perjuangan untuk meraih atau mempertahankan kekuasaan. Artinya, kekuasaan dipandang sebagai gejala yang terdapat dalam proses politik. Karena itu, ilmu politik kemudian dirumuskan sebagai ilmu yang mempelajari hakikat, kedudukan dan penggunaan kekuasaan di mana pun kekuasaan itu ditemukan.

Sebetulnya, kekuasaan adalah gejala yang lumrah terdapat dalam setiap masyarakat, dalam semua bentuk hidup manusia.⁵ Ketika seseorang mulai mengenal lingkungannya, sesungguhnya ia telah mengenal apa itu kekuasaan. Mulai dari lingkup yang mikro, yaitu kekuasaan orang tuanya atas dirinya, gurunya atas dirinya, hingga dalam lingkup yang makro, yaitu kekuasaan pemerintah terhadap rakyatnya.⁶ Karena itu, kekuasaan merupakan fenomena yang wajar dan inheren dalam sejarah perkembangan masyarakat. Sejak adanya sekelompok orang yang mulai hidup bersama, yang kemudian menimbulkan masalah menyangkut pengaturan dan pengawasan, sejak itulah muncul masalah-masalah mengenai lingkup serta batasan penerapan kekuasaan.⁷

Dalam realitas politik adanya persepsi minor terhadap politik dengan anggapan politik hanya berorientasi pada kekuasaan *an sich*, tidak sepenuhnya salah. Dalam manifestasinya yang konkrit dalam tataran praksis, politik merupakan aktivitas individual atau kolektif yang berkaitan dengan upaya meraih dan mempertahankan kekuasaan, yang dalam realitasnya memang cenderung terlihat meninggalkan prinsip moral atau etika.

Karena itu, yang membuat politik menjadi negatif disebabkan begitu sering dijumpai praktik politik untuk meraih atau mempertahankan

kekuasaan dengan cara mengabaikan prinsip-prinsip moral atau etika. Deviasi praktik politik seperti intrik, intimidasi, teror, *money politics*, adalah sejumlah contoh perilaku politik tidak sehat yang mencerminkan bagaimana kekuasaan politik itu diraih. Konsekuensinya, sebagaimana seks, politik menjadi suatu pokok yang dihindari dalam masyarakat yang sopan.⁸

Dari uraian tersebut di atas, maka sesungguhnya yang menimbulkan persepsi dan gambaran pada politik adalah melihat politik sebagai sebuah aktivitas praktis yang terkait dengan kekuasaan yang dicapai dari cara yang meninggalkan prinsip-prinsip moral atau etika yang berlaku di dalam suatu masyarakat. Sejumlah fakta menunjukkan, bahwa oknum beberapa elite politik seperti oknum anggota DPR/DPRD, Bupati/Walikota, Gubernur/Menteri terlibat kasus korupsi. Contoh lainnya yang terjadi adalah seperti kriminalisasi Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), ketegangan komunikasi antara Polri dan KPK atas penanganan dugaan tindak pidana korupsi simulator di Polri. Seharusnya politik diimplementasikan para elite politik ditujukan ke arah yang mulia dalam kaitan ini untuk perkuatan pemberantasan korupsi bukan justru mendistorsi. DPR yang seharusnya sejak awal peka kebutuhan fasilitas pembangunan gedung KPK - baru memberikan persetujuan anggaran untuk itu setelah didesak dan mendapat tekanan masyarakat luas.

Korupsi sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, mengatur perbuatan melawan hukum yang merugikan keuangan atau perekonomian negara, diancam dengan pidana yang cukup berat maksimum (20 tahun) bahkan dalam keadaan tertentu diancam pidana mati.

Terkait hal tersebut, korupsi telah dirumuskan sebagai kejahatan luar biasa yang tentu sangat memerlukan penanganan yang luar biasa pula. Korupsi adalah masalah nasional yang cenderung melekat dengan kekuasaan. Menurut Lord Action

4 Lihat Afan Gaffar, 1999, "Dari Negara ke Negara: Perubahan Paradigma dalam Studi Perbandingan Politik". Draft pidato pengukuhan guru besar Afan Gaffar yang digunakan untuk bahan kuliah Pascasarjana Ilmu Politik UGM, Yogyakarta, UGM, hlm 4.

5 Miriam Budiardjo, 1997, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, hlm 35.

6 J.H. Rapar, 1991, *Filsafat Politik Plato*, Jakarta, Rajawali Pers, cetakan kedua, hlm 95.

7 S.P. Varna, 1990, *Teori Politik Modern*, terjemahan Tohir Effendi, Jakarta, Rajawali, hlm 3.

8 David E. Apter, 1988, *Pengantar Analisa Politik*, terjemahan Setiawan Abadi, Jakarta, LP3ES, cetakan ketiga, hlm 5.

"power tend to corrupt, and absolute power corrupts absolutely" (kekuasaan cenderung untuk korupsi dan kekuasaan yang absolut cenderung korupsi absolut).⁹

Sementara itu, Miriam Budiardjo menyatakan bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakannya, akan tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan absolut sudah pasti akan menyalahgunakannya.¹⁰

Dalam tataran praksis penyelesaian korupsi memiliki persoalan yang luas. Eksistensi penegakan hukum dalam penyelesaian kasus korupsi belum berjalan secara efektif dan efisien. Dalam beberapa kasus, menunjukkan bahwa justru terdapat keterlibatan aparat penegak hukum dalam kasus korupsi.

Menurut Saldi Isra, berdasarkan praktik yang pernah terjadi, setidaknya terdapat lima celah yang membuka ruang dan kesempatan bagi penegak hukum untuk "menggoreng" aturan hukum yang ada demi mendapatkan keuntungan sesaat.

Pertama, pada tahap awal (baik berupa penyelidikan maupun penyidikan), para penyelidik dan/atau penyidik sangat mungkin memanfaatkan proses tersebut untuk menyalahgunakan kewenangan. Banyak kejadian menunjukkan betapa sebagian penegak hukum berupaya menanggung keuntungan dalam bentuk "negosiasi" dengan mereka yang terindikasi melakukan tindak pidana korupsi.

Dalam batas-batas tertentu, kasus yang pernah menimpa Jaksa Urip Tri Gunawan ketika menerima suap dari Artalyta Suryani (Ayin) dapat menjelaskan fenomena ini. Dalam banyak kejadian, proses awal penegakan hukum sering kali dimanfaatkan sebagai ATM (*Automated Teller Machine*) bagi penegak hukum.

Misalnya, ketika memberikan kesaksian di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, bekas Kepala Badan Penyehatan Perbankan Nasional Glenn Yusuf mengakui terpaksa memberikan uang total Rp. 1 milyar kepada Jaksa Urip (Kompas, 25/07/08). Pengalaman Glenn Yusuf ditambah dengan kasus suap antara jaksa Urip dan Ayin, membuktikan sinyalemen yang berkembang selama ini, penanganan kasus korupsi sarat dengan pemerasan dan suap. Sadar atau tidak, kejadian-

kejadian tersebut memberikan kontribusi terhadap menurunnya partisipasi masyarakat untuk turut serta melaporkan adanya indikasi korupsi.

Kedua, untuk kasus-kasus yang secara sederhana dapat dimengerti bahwa praktik korupsi benar adanya, penegak hukum masih dapat melakukan manuver untuk meraih keuntungan dengan melakukan berbagai rupa penawaran agar pelaku yang terindikasi melakukan korupsi tidak menjadi pesakitan lebih awal. Untuk kemungkinan ini hal yang paling mungkin dilakukan adalah mengupayakan agar pelaku tidak ditahan.

Bagaimanapun, pilihan untuk tidak ditahan tentunya diupayakan dengan cara-cara yang tidak benar. Bahkan, bila perhatian publik menjadi berkurang karena sebuah proses yang panjang dan bertele-tele, tidak jarang diterbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3). Kemungkinan ke arah tersebut sangat terbuka karena ruang bagi publik menyoal segala bentuk penyimpangan pada tahap penyidikan sangat terbatas.

Ketiga, bila sebuah kasus korupsi masuk ke persidangan, tidak jarang ada upaya sistematis dengan cara "menggoreng" dakwaan agar pelaku korupsi bisa mendapat vonis hakim yang lebih ringan. Sejauh ini, dalam dunia penegakan hukum di negeri ini, upaya merekayasa surat dakwaan bukan cerita baru. Dalam hal ini, penuntut umum paham betul bahwa hakim akan sangat legalistik sehingga apabila ada dakwaan yang jauh tidak sesuai perbuatan materiil yang dilakukan, hakim akan membebaskan pelakunya.

Keempat, banyak putusan hakim yang tidak memberikan efek jera dalam agenda setting pemberantasan korupsi. Untuk tindak pidana korupsi yang dilakukan dalam "keadaan tertentu" saja tidak pernah ada penjatuhan hukuman maksimal. Padahal Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, memungkinkan untuk menjatuhkan hukuman mati bagi koruptor, "dalam hal tindak pidana korupsi dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan".

Selanjutnya dalam penjelasan dinyatakan : "Yang dimaksud dengan 'keadaan tertentu' dalam ketentuan ini dimaksudkan sebagai pemberatan bagi pelaku tindak pidana korupsi apabila tindak

9 Emansyah Djaja, 2010, *Memberantas Korupsi Bersama KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi)*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 1.

10 Miriam Budiardjo, *Op.cit*, hlm 99.

pidana tersebut dilakukan pada waktu negara dalam keadaan bahaya sesuai dengan undang-undang yang berlaku, pada waktu terjadi bencana alam nasional, sebagai pengulangan tindak pidana korupsi, atau pada waktu negara dalam keadaan krisis ekonomi dan moneter".

Kelima, bila seorang koruptor dinyatakan bersalah dan kemudian harus melalui masa tahanan, masa tahanan dan rumah tahanan memberikan segala macam kemudahan. Selain kemungkinan untuk mendapatkan grasi, hal yang paling umum terjadi pemberian remisi kepada para koruptor. Dengan fasilitas itu, salah satu tujuan pemidanaan untuk memberikan *deterrent effect* (efek jera) bagi pelaku maupun bagi masyarakat sulit dicapai. Dengan fasilitas tersebut, bukan tidak mungkin, bagi sebagian mereka yang terbukti melakukan korupsi, rumah tahanan hanya merupakan pelintasan antar-waktu sembari menghindari dari penglihatan masyarakat.¹¹

Pengalaman menunjukkan, bahwa penegakan hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi yang dilakukan secara konvensional, terbukti mengalami berbagai hambatan. Oleh karena itu diperlukan penegakan hukum secara luar biasa melalui pembentukan suatu badan khusus yang mempunyai kewenangan luas, independent dan steril dari kekuasaan manapun. Pembentukan institusi yang diharapkan mampu memberantas korupsi salah satunya adalah dengan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi.¹²

Pembentukan KPK merupakan bagian dari agenda reformasi sekaligus wujud "*political will*" dari elite politik yang didukung masyarakat madani, mengingat institusi penegak hukum yang ada yaitu Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Republik Indonesia belum menunjukkan secara optimal kinerjanya dalam upaya pemberantasan korupsi.

Dengan fungsi dan kewenangan yang demikian besar, KPK telah menunjukkan eksistensinya yang dalam batas-batas tertentu memberi harapan dan pencerahan yang signifikan sebagai motor penggerak utama pemberantasan korupsi. Meskipun secara obyektif KPK juga mulai menghadapi kendala institusional yang dapat

menghambat kinerjanya sementara kasus yang ditangani cenderung meningkat.

Mengingat eksistensi KPK bukan untuk menggantikan fungsi Kepolisian dan Kejaksaan, maka keberadaan KPK harus menjadi Institusi pemberantasan korupsi yang kuat dan bebas dari tekanan kekuasaan, atau kepentingan apapun. Oleh karena itu intensitas koordinasi antara penegak hukum yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan KPK menjadi sangat penting. Dalam realitanya ternyata aspek koordinasi dan komunikasi menjadi kendala utama diantara penegak hukum tersebut, bahkan justru menimbulkan peristiwa yang cenderung tidak sehat dalam upaya penegakan hukum. Penataan kembali kelembagaan yang mencakup fungsi, tugas dan hubungan tata kerja antar penegak hukum, harmonisasi peraturan perundang-undangan serta kultur kinerja, menjadi agenda utama yang harus diselesaikan bersama yang dilandasi semangat untuk memberantas korupsi – bukan ego institusional yang ditonjolkan. Oleh karena itu introspeksi dan retrospeksi masing-masing penegak hukum juga harus mampu diwujudkan dalam tataran praktik bukan bersama-sama membangun politik pencitraan.

2. Hukum Sebagai Alat Pendukung Perkuatan Pemberantasan Korupsi

Korupsi, apabila dipahami secara integral, melibatkan penggunaan kekuatan kekuasaan secara tidak tepat dan merefleksikan kegagalan institusi politik dalam sebuah masyarakat. Korupsi merupakan refleksi tindakan kepentingan kekuasaan dan kebutuhan sesaat pihak tertentu serta pengawasan publik yang lemah atas penggunaan kekuasaan tersebut. Peristiwa percaloan anggaran baik APBD/APBN telah menyerat oknum elite politik dalam lingkaran korupsi yang sistemik, demikian pula kasus Bank Century yang masih "gelap" dan kasus Hambalang.

Kekuasaan cenderung mengarah tindakan penyalahgunaan kekuasaan. Dalam hal penyalahgunaan ini tidak mampu diatasi oleh lembaga yang mewakili hak rakyat, korupsi menjadi sesuatu perbuatan yang tidak dapat dihindarkan. Dengan demikian, pemberantasan korupsi

11 Saldi Isra, *Hukum Alat Rekrayasa untuk Korupsi*, dalam Maria Hartiningsih (editor), *Korupsi yang Memiskinkan*, 2011, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, hlm 334-337.

12 Sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang *Komisi Pemberantasan Korupsi*.

menempati posisi strategis sebagai upaya yang secara konseptual menempatkan institusi politik harus bekerja untuk menciptakan keseimbangan yang mungkin muncul antara pertentangan kepentingan perorangan, sebagaimana juga pertentangan kepentingan antara berbagai unsur dan komunitas dalam masyarakat.

Pelaksanaan pemberantasan korupsi harus dilihat dalam konteks negara demokrasi. Sebagai penegak hukum yang diberi mandat istimewa untuk memberantas korupsi, KPK bertindak mulai dari penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sampai dengan pengadilan berada dalam lingkup yang istimewa pula yaitu Pengadilan Tipikor (Tindak Pidana Korupsi).

Dalam konteks ini, maka KPK sebagai Institusi yang luar biasa dalam bangunan negara yang demokratis perlu dikritisi dan dikawal dalam bingkai pembatasan kekuasaan. Pembatasan kekuasaan negara dan institusi-institusi negara adalah perlu menerapkan prinsip keseimbangan dan saling mengawasi untuk menciptakan kinerja yang optimal, terukur dan mengurangi penyalahgunaan kekuasaan.

Salah satu "musuh terselubung" adalah perbuatan-perbuatan yang ingin dimasukkan ke dalam kategori korupsi kekuasaan, yaitu pelaksanaan kekuasaan publik manapun dan pada tingkat manapun, yang berkualitas jahat, tidak jujur, lemah empati, tidak bermutu, dan merusak kepercayaan publik. Ia adalah penggunaan kekuasaan secara sewenang-wenang (*willeker*). Korupsi kekuasaan itu amat diduga terjadi setiap hari berdampingan dengan korupsi konvensional, tetapi tanpa terdeteksi, apalagi mengangkatnya ke dalam undang-undang. Lebih menakutkan lagi apabila kita berpikir betapa korupsi kekuasaan itu dapat menjadi *voorklas* (taman kanak-kanak) dari korupsi konvensional.¹³

Secara teoritis dua motif seseorang melakukan tindak pidana korupsi yang umum terjadi di masyarakat. **Pertama**, *corruption by need*. Motif yang pertama lebih menekankan pada adanya kebutuhan hidup yang harus ditanggung oleh seseorang. Kebutuhan hidup ini bisa kebutuhan hidup dirinya sendiri, kebutuhan hidup istri dan

anaknyanya maupun kebutuhan hidup sanak keluarganya. Seseorang melakukan korupsi karena "terpaksa" harus memenuhi kebutuhan dirinya, keluarga dan sanak kerabatnya. Himpitan ekonomi menjadi salah satu alasan mengapa orang tersebut melakukan korupsi. **Kedua**, *corruption by greed*. Berbeda dengan yang pertama, pada yang kedua motif pelaku melakukan tindak pidana korupsi semata-mata karena motif ekonomi atau karena rakus.¹⁴ Pelaku dalam hal ini biasanya termasuk kalangan "terhormat". Namun karena perilaku serakah menjerat yang bersangkutan sehingga merugikan keuangan negara.

Dalam konteks analisis ekonomi atas hukum, dua motif pelaku melakukan tindak pidana korupsi di atas perlu dibedakan agar penggunaan prinsip analisis ekonomi atas hukum tepat sasaran dan berdaya guna sehingga diharapkan mampu menanggulangi tindak pidana korupsi. Penggunaan prinsip-prinsip analisis ekonomi atas hukum hanya cocok diterapkan kepada pelaku yang melakukan tindak pidana korupsi yang didorong oleh motif ekonomi atau karena sifat rakus. Sedangkan pada pelaku korupsi yang didorong oleh kebutuhan untuk bertahan hidup, penggunaan analisis ekonomi di atas dirasa tidak relevan karena sejak awal, analisis ini hanya berhubungan dengan tindak pidana yang berkarakter ekonomi dan pelaku tindak pidana melakukan pelanggaran hukum semata-mata didorong oleh motif ekonomi.

Dalam banyak perkara tindak pidana korupsi yang muncul ke publik yang diduga merugikan keuangan Negara yang banyak, hakekatnya merupakan tindak pidana korupsi yang disebabkan oleh motif ekonomi sehingga penggunaan analisis ekonomi atas hukum tepat dalam konteks ini. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi salah satu tujuannya adalah untuk menjerat pelaku korupsi kelas kakap yang disebabkan oleh motif ekonomi atau karena rakus.¹⁵

Jika pidana denda dalam undang-undang tindak pidana korupsi hendak disesuaikan dengan prinsip-prinsip dalam analisis ekonomi atas hukum pidana, yang perlu dilakukan adalah dengan merubah

13 Satjipto Rahardjo, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta, Kompas Media Nusantara, hlm 100.

14 Periksa Artidjo Alkostar, 2005, *Pemberantasan Korupsi dalam Perspektif Penegak Hukum*, *Unisia Jurnal Ilmu-ilmu Sosial* No. 55 Tahun 2005, hlm 46; Sebagaimana dikutip Mahrus Ali, 2011, *Dalam Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, hlm 297.

15 Mahrus Ali, 2011, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, hlm 197.

formulasi dan ancaman pidana denda dalam semua ketentuan pasal dalam undang-undang tersebut. Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan. **Pertama**, dalam analisis ekonomi eksistensi pidana denda tidak akan pernah bertemu atau berbarengan dengan pidana penjara untuk dijadikan sebagai alat penjatuhannya sanksi bagi pelaku. Sebagaimana dijelaskan pada bagian terdahulu bahwa pidana penjara tidak efisien dan malah pemborosan keuangan negara. Perumusan ancaman sanksi pidana yang bersifat kumulatif antara pidana penjara dan pidana denda, atau kumulatif alternatif antara pidana penjara dan atau pidana denda seyogyanya dirubah. Perubahan tersebut dapat berupa perumusan ancaman sanksi pidana secara tunggal yakni dengan menempatkan pidana denda sebagai satu-satunya sanksi pidana yang diancamkan kepada pelaku, atau juga perumusan ancaman sanksi pidana secara kumulatif antara pidana denda dengan pidana mati.

Kedua, perumusan ancaman pidana denda menurut analisis ekonomi atas hukum pidana tidak dirumuskan secara eksplisit jumlah nominal denda dalam tiap-tiap pasal, tapi cukup dengan mengkalipatkan jumlah nominal denda yang harus dibayar disesuaikan dengan keuntungan pelaku dari melakukan kejahatan ditambah dengan biaya penegakan hukum yang dikeluarkan oleh negara. Misalnya, jika kerugian negara yang ditimbulkan oleh pelaku dan biaya penegakan hukum sebesar Rp. 10.000.000.000,- maka pidana denda yang dijatuhkan kepada pelaku minimal dua kali lipat dan maksimal empat kali lipat, yakni antara Rp. 20.000.000.000,- sampai Rp. 40.000.000.000,-¹⁶

Kerugian akibat tindak pidana (setelah diuangkan) dan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk menanggulangi tindak pidana itu melalui aparat penegak hukum, ternyata lebih besar dibandingkan dengan jumlah keuntungan yang diperoleh pelaku dari melakukan tindak pidana, maka optimalisasi penegakan hukum tidak akan terwujud. Oleh karena itu, yang perlu dilakukan adalah dengan menggunakan instrument yang lain di dalam mencegah tindak pidana itu terjadi. Selain

itu, mempertinggi kemungkinan pelaku tindak pidana untuk ditangkap, dipidana, dan dijatuhi pidana yang berat perlu dilakukan, karena dengan itu kesejahteraan sosial dapat terwujud. Ketika kemungkinan ditangkap tinggi, maka penegakan hukum terhadap hal itu akan optimal, karena tidak akan banyak orang yang melakukan tindak pidana, dan dengan begitu, tidak banyak biaya yang harus dikeluarkan untuk menanggulangi tindak pidana dan membiayai operasionalisasi penegakan hukumnya. Begitu juga dengan kemungkinan dipidana dengan pidana yang tinggi yang melebihi keuntungan yang diperoleh pelaku.¹⁷

Dalam analisis ekonomi terhadap hukum pidana, dikenal dua model yang dapat digunakan untuk mewujudkan penjatuhannya sanksi pidana yang optimal, yaitu *shaping the individual's opportunities* dan *shaping the individual's preferences*. Yang pertama memiliki konsepsi bahwa seseorang secara rasional memilih kesempatan-kesempatan yang ada untuk mewujudkan kepuasan yang paling besar berdasarkan pilihan yang ada. Sementara yang kedua memiliki konsepsi bahwa seseorang akan bertindak secara rasional selama pilihan-pilihan yang dimiliki lengkap, dan dia akan memilih kesempatan yang di dalamnya terdapat keuntungan yang paling besar berdasarkan pilihan-pilihan yang dimiliki.¹⁸

Seseorang akan melakukan tindak pidana berdasarkan kesempatan dan pilihan yang dimiliki. Ketika kesempatan yang dimiliki besar, agar seseorang itu tidak melakukan kejahatan, yang harus dilakukan adalah dengan memperbesar kemungkinan ditangkap, dipidana dan dijatuhi dengan sanksi pidana yang besar (berat) pula. Begitu juga ketika pilihan-pilihan untuk melakukan tindak pidana lengkap, ia akan memiliki banyak kesempatan untuk melakukan kejahatan. Hanya dengan cara itulah penegakan hukum pidana akan optimal, sehingga kesejahteraan sosial yang menjadi tujuan utama dapat terwujud.

Upaya lain yang dapat dilakukan adalah dengan menyamakan kesempatan baik kesempatan untuk melakukan tindak pidana

16 Mahrus Ali, *Ibid*.

17 David D. Friedman, "Should the Characteristics of Victims and Criminals Count? *Payne v Tennes* see and *Two Views of Efficient Punishment*", *Boston College Law Review*, No. 34 Tahun 732-733. Robert Cooter, "Prices and Sanctions", *Columbia Law Review*, No. 84 Tahun 1984, hlm 1524-1531, sebagaimana dikutip oleh Mahrus Ali, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, 2001, Yogyakarta, UII Press, hlm 200.

18 Kenneth G. Dau-Schmidt, 1990, "An Economic Analysis of the Criminal Law as a Preference Shaping Policy", *Duke Law Journal*, hlm 3-4, sebagaimana dikutip Mahrus Ali, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, 2011, Yogyakarta, UII Press, hlm. 200.

maupun kesempatan untuk tidak melakukan tindak pidana.¹⁹ Ketika kesempatan antara melakukan dan tidak melakukan tindak pidana sama, maka biaya yang diperlukan dalam penegakan hukum ketika terjadi tindak pidana akan optimal. Tidak akan banyak orang yang melakukan tindak pidana. Penegakan hukum pidana yang akan menurunkan angka kejahatan dikatakan optimal, dan itu dikatakan mencegah kejahatan.²⁰

Penjatuhan sanksi pidana yang optimal dalam analisis ekonomi terhadap hukum pidana ini harus dalam batas-batas yang masih ditoleransi, sehingga tidak menimbulkan apa yang disebut penegakan hukum yang berlebihan (*overenforcement*), Penjatuhan sanksi pidana yang berlebihan terjadi manakala jumlah keseluruhan sanksi pidana yang dijatuhkan kepada pelanggar melebihi jumlah optimal dari upaya pencegahan. Penegakan hukum yang berlebihan dapat juga terjadi ketika kerugian yang ingin dijatuhkan kepada pelaku melebihi upaya pencegahan yang diharapkan dari dijatuhkannya sanksi kepadanya.²¹

Ketika seseorang merugikan orang lain atau keuangan negara sebesar Rp. 20.000.000.000,- akan dikatakan berlebihan jika ia dijatuhi sanksi pidana denda sebesar Rp. 80.000.000.000,- jika pengenaan denda sebesar Rp. 40.000.000.000,- dikatakan dapat mencegahnya dari melakukan tindak pidana. Ekses yang akan timbul jika penegakan hukum pidana tidak memperhatikan aspek pencegahan yang diharapkan mampu mencegah seseorang melakukan tindak pidana adalah potensi pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh aparat penegak hukum terhadap pelaku. Dapat saja pelaku tindak pidana dipidana melebihi batas maksimal dari kesalahan yang dilakukan.²²

Selain formulasi pidana denda yang tidak mengeksplisitkan jumlah nominal denda yang harus dibayar pelaku korupsi dalam ketentuan tiap-tiap pasal sebagaimana dalam undang-undang korupsi tapi cukup dengan mengalilipatkan pidana denda sesuai dengan keuntungan yang diperoleh pelaku

ditambah biaya penegakan hukum, hal ini yang perlu juga dilakukan adalah dengan mengefektifkan dan mengintensifkan eksistensi pidana mati dalam penjatuhan sanksi pidana bagi pelaku tindak pidana korupsi. Harus diakui bahwa sejak Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 hingga Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 diberlakukan, belum pernah ada pelaku tindak pidana korupsi yang dijatuhi pidana mati berdasarkan putusan pengadilan.²³

Paling tidak terdapat dua hal mengapa pidana mati belum pernah diterapkan. **Pertama**, ketentuan penjatuhan pidana mati dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sangat sulit terpenuhi seperti apabila tindak pidana korupsi dilakukan terhadap dana-dana yang diperuntukkan bagi penanggulangan keadaan bahaya, negara dalam keadaan bencana nasional, krisis moneter, dan arena pengulangan tindak pidana korupsi.²⁴ **Kedua**, ancaman pidana mati hanya diperuntukkan bagi pelaku tindak pidana korupsi yang melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri/orang lain/suatu korporasi secara melawan hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Ini artinya, selain pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 2 ayat (1) pidana mati tidak dapat dijatuhkan.²⁵

Penggunaan dan penerapan hukum pidana dalam konteks pemberantasan korupsi adalah pilihan yang perlu dibarengi secara simultan dan berkesinambungan dengan upaya pencegahan, termasuk aspek pengawasan ketat sejak penyusunan rencana anggaran dan program kerja dari institusi pemerintah, BUMN/BUMD dan Lembaga-lembaga Negara.

C. Simpulan

Kekuasaan sebagai instrument politik mampu mendukung perkuatan pemberantasan korupsi sepanjang penggunaan kekuasaan tersebut dilandasi semangat moral dan etika yang melekat pada pemegang kekuasaan untuk memberantas

19 *Ibid*, hlm 5.

20 *Ibid*.

21 Richard A. Bierschbach, 2005, "Overenforcement", Artikel pada Georgetown Law Journal, No. 93, hlm 1743-1744, sebagaimana dikutip Mahrus Ali, 2011, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, hlm 201.

22 *Ibid*, hlm 201.

23 *Ibid*, hlm 201-202.

24 Penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

25 Mahrus Ali, *Op.cit.*, hlm 202.

korupsi.

Hukum sebagai alat pemberantasan korupsi bisa berfungsi dengan baik manakala mampu tercipta sinergi yang dinamis antar penegak hukum dengan persepsi yang sama, bahwa korupsi adalah musuh bersama yang harus diberantas. Dukungan masyarakat madani dalam upaya memperkuat pemberantasan korupsi sangat diperlukan sebagai kekuatan moral untuk memastikan dan mengawal konsistensi pelaksanaan pemberantasan korupsi

DAFTAR PUSTAKA.

Buku

- A. Dahl, Robert, 1994, *Analisis Politik Modern*, terjemahan Mustafa Kamil Ridwan, Jakarta : Bumi Aksara.
- Ali, Mahrus, 2011, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, Yogyakarta : UII Press.
- Budiardjo, Miriam, 1991, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia.
- Clymer, Carton, dkk, 1993, *Pengantar Ilmu Politik*, terjemahan Zulkifly Hamid, Jakarta : Rajawali Pers.
- Djaja, Ermansyah, 2010, *Memberantas Korupsi Bersama KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi)*, Jakarta : Sinar Grafika.
- E Apter, David, 1988, *Pengantar Analisa Politik*, terjemahan Setiawan Abadi, Jakarta : LP3ES.
- Gaffar, Afan, 1999. *Dari Negara ke Negara, Perubahan Paradigma Dalam Studi Perbandingan Politik*, Draft Pidato Pengukuhan Guru Besar Afan Gaffar, Yogyakarta : UGM.
- Isra, Saldi, 2011, *Hukum Alat Rekayasa untuk Korupsi*, dalam Maria Hartiningsih (aditor),

Korupsi yang memiskinkan, Jakarta : Penerbit Buku Kompas.

Subakti, Ramlan, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta : Grasindo.

Rahardjo, Satjipto, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta : Kompas Media Nusantara.

Rafar, J.H., 1991, *Filsafat Politik Plato*, Jakarta : Rajawali Pers.

Russell, Bertrand, 1998, *Kekuasaan : Sebuah Analisis Sosial Baru*, terjemahan Hasan Basri, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 24 Prp Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nation Convention Against Corruption* 2003.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan dan Penambahan Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999.
- Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.