

PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP KASUS-KASUS KORUPSI DALAM MENCIPTAKAN CLEAN GOVERNMENT

Edi Setiadi*

Abstrak

Persoalan korupsi dimanapun, dan terutama di Indonesia, telah merupakan salah satu persoalan yang sangat rumit. Hampir semua “lini kehidupan bernegara” sudah terjangkit wabah korupsi, bahkan korupsi seolah-olah sudah menjadi “budaya”, sekalipun berbagai peraturan perundang-undangan untuk memberantasnya telah ada, tetapi sampai saat ini Pemerintah belum juga berhasil memberantas kegiatan dan pelaku korupsi.

Mengapa sulit diberantas ?, apakah karena perangkat hukum yang ada tidak berfungsi ? adakah salah persepsi dalam penerapannya ?, atau, apakah karena aparat penegak hukum kita sudah tidak mampu menangani kasus-kasus korupsi ?, atautkah karena tidak ada “political will” dari penguasa negara ? Pertanyaan-pertanyaan tersebut merupakan problem nasional kita yang memerlukan jalan keluarnya, agar kegiatan korupsi dapat diperkecil dan dicegah keberlangsungannya.

Secara fenomenologis ditemukan bahwa perjuangan reformasi dalam penegakan hukum harus bersifat sinambung dan partisipasif, karena

- (1) Kasus korupsi selalu terkait dengan kekuasaan, keserakahan, dan tipu muslihat; sedangkan “power tend to corrupt”;*
- (2) Untuk memberantas korupsi diperlukan “political will” dari berbagai elemen negara; adanya political will, mutlak menjadi syarat pra-kondisi menuju Pemerintahan yang bersih dan Pemerintah yang baik;*
- (3) Dalam memberantas korupsi, mutlak diperlukan aparat penegak hukum yang memiliki “kebebasan fungsional dan personlijk” dengan menjunjung tinggi supremasi of moral dan memiliki doktrin “to bring justice to the people”;*
- (4) Pemberantasan kasus korupsi, ternyata tidak punya kemampuan apabila hanya mengandalkan pada hukum positif saja, lebih jauh nampaknya masih perlu ditemukan dasar-dasar keilmuan obyektif, agar kasus korupsi dapat diadili dan pelakunya dihukum.*

Kata kunci : Hukum pidana, korupsi, pemerintahan.

* Edi Setiadi, SH., MH. Adalah Dosen Tetap Fakultas Hukum Unisba

1 Pendahuluan

Salah satu agenda perjuangan reformasi yang dilakukan oleh mahasiswa adalah penghapusan praktek-praktek Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN), tuntutan pemberantasan KKN ini semakin gencar sejak turunnya Soeharto dari kursi ke-Presidenan. Berbagai tuntutan baik dari mahasiswa maupun gerakan pro reformasi lainnya menghendaki agar mantan Presiden Soeharto dan kroni-kroninya segera diperiksa dan diadili karena diduga telah melakukan praktek KKN selama dia berkuasa.

Persoalan korupsi di Indonesia (kolusi dan nepotisme merupakan bagian dari korupsi) merupakan salah satu persoalan yang sangat rumit. Hampir semua lini kehidupan sudah terjankit wabah korupsi. Sikap galak aparat penegak hukum tidak cukup kuat untuk menahan laju korupsi. Korupsi seolah-olah telah menjadi budaya, selain itu keraguan masyarakat terhadap keseriusan pemerintah untuk memberantas korupsi, menambah persoalan bagi aparat penegak hukum.

Sejak bergulirnya reformasi, telah dua pemerintahan berkuasa di Indonesia, yaitu pemerintahan Habibie dan Gus Dur, kedua pemerintahan ini mula-mula memang bertekad memberantas korupsi. Hal ini terbukti dengan di keluarkannya ketetapan MPR No. XI/MPR 1998 tentang penyelenggaraan Negara yang bebas dari KKN, tetapi sampai sekarang kedua rejim ini tidak pernah berhasil memberantas korupsi

The Asian Wall Street Journal edisi Januari 1997, dalam salah satu tulisannya bertajuk, COMMERCIAL CORRUPTION, menuliskan Corruption Rankings In 1996, based on the level of Corruption In a Country, Indonesia masuk ke dalam urutan ke 10 sebagai negara yang banyak korupsinya, serta rangking ke 5 untuk kategori Asia. Kemudian masyarakat tranparansi Internasional pada tahun 1998 telah menempatkan Indonesia dalam urutan ke-3 sebagai negara korupsi setelah Kamerun dan Nigeria.

Penempatan posisi Indonesia seperti ini telah menempatkan Indonesia sebagai negara yang sangat terpuruk, dan telah melecut perasaan kita untuk selalu mengkaji secara terus menerus dari berbagai aspek tentang penyelesaian kasus korupsi.

Kegamangan pemerintah dalam memberantas korupsi sebenarnya telah terlihat dari bunyi sisipan kalimat dalam TAP MPR No. XI/MPR/1998 tadi yaitu berbunyi, *“upaya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme*

harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat, termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga bersalah dan hak asasi manusia”.

Persoalan penyelesaian kasus korupsi harus benar-benar menjadi prioritas pemerintah, sebab kasus korupsi selalu berhubungan dengan basic economic and economic life of the nation. Selain itu penyelesaian kasus korupsi juga untuk menumbuhkan kepercayaan investor asing dalam menanamkan modalnya di Indonesia. Banyak keluhan dari investor asing di Indonesia bahwa kendala investasi yang paling berat adalah selain langkanya tenaga profesional, birokrasi yang bertele-tele juga issue yang sangat peka yaitu korupsi.

Bukti bahwa korupsi telah mengancam sendi perekonomian negara, dapat dilihat dari laporan ketua Badan Pemeriksa, Keuangan dalam rapat paripurna dengan DPR tanggal 17 Juli 2000, yang mengatakan bahwa dalam semester II tahun anggaran 1989-2000, telah terjadi korupsi sebesar Rp. 209, 43 triliyun atau sebesar Rp. 116.350.000.000/hari.

Khusus dalam dunia perbankan, telah terjadi penyimpangan BLBI sebesar Rp. 138,4 triliyun. Dari penyimpangan BLBI lainnya yang dilakukan oleh 48 bank sebesar Rp. 84,8 triliyun, dan terakhir laporan ketua Badan Pemeriksa Keuangan dalam sidang tahunan MPR menyebutkan telah terjadi pelanggaran sekitar 2.200 kasus yang diindikasikan merupakan praktek korupsi, dan sebagian besar pelanggaran tersebut dilakukan oleh aparat pemerintah.

Dari 48 bank yang melakukan penyimpangan BLBI, ada 8 bank yang paling banyak melakukan penyimpangan yang merugikan keuangan negara trilyunan rupiah yaitu :

1. Bank Central/Asia (BCA) (Soedono Saliem) sebesar Rp. 52,626 triliyun.
2. Bank Dagang Nasional Indonesia (BDNI) (Syamsul Nursalin) sebesar Rp. 27,408 triliyun
3. BUN Grup (Bob Hasan) sebesar Rp. 5. 440 triliyun
4. Bank Danamon (Usman Atmajaya) sebesar Rp. 12,433 triliyun.
5. BUN Grup (Kaharudin Ongko) sebesar Rp. 8, 242 triliyun.
6. Bank Modern (Samadikun Hartono) sebesar Rp. 2,663
7. Bank Surya (Sudwikatmono) sebesar Rp 1,866 triliyun
8. Bank Hakindo (Hokiarto) sebesar Rp. 0,339 triliyun

Selain Badan Pemeriksa Keuangan, Indonesia Corruption Watch, sebuah lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dibidang pengawasan kasus-kasus korupsi melaporkan temuannya, yaitu bahwa dalam kurun waktu tahun 1999 s/d Juli 2000 telah terjadi 1028 kasus korupsi dengan perincian sebagai berikut :

Instansi	Perbankan	51	Kasus	4,96 %
Instansi	BUMN	140	Kasus	13,62 %
Instansi	Pelayanan	439	Kasus	42,70 %
Instansi	Bantuan Asing	20	Kasus	1,95 %
Instansi	ABRI	34	Kasus	3,31 %
Instansi	Yayasan	20	Kasus	0,97 %
Instansi	BUMS	44	Kasus	4,28 %
Instansi	Departemen	289	Kasus	28,11 %
Instansi	Parpol	1	Kasus	0,10 %

(data ICW tanggal 27 Juli 2000)

Dengan melihat data tersebut di atas timbul pertanyaan, apakah aparat penegak hukum kita sudah tidak mampu lagi menangani kasus-kasus korupsi ?, Apakah perangkat-perangkat hukum kita sudah tidak berfungsi dan adakah kebijakan yang salah dalam penerapannya ?, Kesemua pertanyaan tadi adalah merupakan problem pemerintah sendiri. Adanya political will yang kuat dan jelas dalam memberantas korupsi sedikit banyak akan membantu upaya pemberantasan korupsi.

Selain itu partisipasi masyarakatpun memegang peranan penting dalam usaha mencegah terjadinya korupsi, pengawasan yang terus menerus dari masyarakat sangat diharapkan. Hal ini sesuai dengan rekomendasi konferensi Internasional yang membahas mengenai pencegahan dan pemberantasan korupsi, untuk itu kerjasama Internasional sangat diperlukan.

2 Penyelenggaraan Hukum di Indonesia

Di Indonesia Hukum (secara sempit) diselenggarakan oleh kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh badan peradilan dibawah kendali

Mahkamah Agung. Sebagai penyelenggara negara Mahkamah Agung adalah Lembaga Tinggi Negara seperti halnya Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Pertimbangan Agung.¹ Hubungan kelembagaan Mahkamah Agung hanya ada dengan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, yaitu dalam rangka memberikan nasehat hukum kepada Presiden dan dalam rangka pengangkatan calon Hakim Agung.

Penyelenggaraan hukum atau untuk selanjutnya disebut penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, diarahkan untuk adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dan mandiri, serta terlepas dari pengaruh dan intervensi pihak lain dalam proses peradilan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 25 UUD 45 yang menyebutkan² “kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka”, artinya harus terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Sehubungan dengan itu, maka harus diadakan jaminan dalam Undang-undang tentang kedudukan hakim.

Sebenarnya asas kekuasaan kehakiman yang bebas ini, tidak terlepas dari pengakuan bahwa Indonesia adalah negara hukum dan negara yang berdasarkan konstitusi. Selain itu pemisahan kekuasaan kehakiman ini tidak terlepas dari ajaran John Locke dalam bukunya *Two treatises on Civil Government*³. Ia memisahkan kekuasaan tiap-tiap negara ke dalam tiga kekuasaan sebagai berikut : kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan membuat Undang-undang; kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan melaksanakan Undang-undang; dan kekuasaan yudikatif sebagai lembaga peradilan. Mengenai hubungan antara kekuasaan itu ia menyimpulkan bahwa kekuasaan legislatif dan eksekutif harus di pisahkan. Hal senada juga dikemukakan oleh Mac Galanter yang mengatakan bahwa “dalam hukum modern fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif adalah terpisah dan

¹ TAP MPR NO. VI/MPR/1973

² Undang-Undang Dasar 1950 dan Konstitusi RIS 1949, Mengatur Asas Hubungan Tersebut dalam Batang Tubuh Pasal 103 UUD 1950 menyatakan segala campur tangan dalam urusan pengadilan oleh alat-alat perlengkapan yang bukan perlengkapan pengadilan dilarang, kecuali jika diijinkan oleh Undang-undang. Pasal 145 Konst RIS 1945 menyebutkan segala campur tangan bagaimanapun juga oleh alat-alat perlengkapan yang bukan perlengkapan kehakiman dilarang, kecuali di ijinakan oleh Undang-undang

³ Di kutip, dari Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, LPPM UNISBA, 1985, hlm.55

tersendiri, dalam beberapa sangat tranparan sekali intervensi (terutama) pihak eksekutif kepada pihak yudikatif”⁴.

Terwujudnya kekuasaan kehakiman yang bebas, merupakan salah satu pilar negara hukum, yang oleh M. Sheltema disebutkan bahwa “setiap negara berdasarkan atas hukum mempunyai 4 asas utama yaitu asas kepastian hukum, asas persamaan, asas demokrasi, dan asas bahwa pemerintah dibentuk untuk melakukan pelayanan terhadap masyarakat” Asas kepastian hukum harus memenuhi⁵ berbagai persyaratan yaitu adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Kebebasan yang diinginkan meliputi kebebasan secara fungsional dan kebebasan persoonlijk. Kebebasan fungsional mengandung larangan menurut Hukum Tata Negara, bagi kekuasaan negara lain untuk mengadakan intervensi dalam pemeriksaan perkara oleh hakim baik dalam pertimbangan maupun dalam penjatuhan hukuman.⁶ Kebebasan fungsional akan di dukung oleh kebebasan yang bersifat persoonlijk yang meliputi kemampuan pribadi, hakim dalam hal profesionalisme dan kesejahteraan hidup.

Sasaran akhir dari terwujudnya kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah untuk menjamin dan melindungi kebebasan individu, untuk mencegah penyelenggaraan pemerintahan bertindak semena-mena dan menindas, serta untuk dapat menilai keabsahan secara hukum tindakan pemerintahan atas suatu peraturan perundang-undangan sehingga sistem hukum dapat dijalankan dan ditegakkan dengan baik.⁷

Jaminan lebih tegas lagi tentang kekuasaan kehakiman yang merdeka, diberikan oleh Undang-undang No. 14 tahun 1970 yang menegaskan kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia, segala campur tangan dalam urusan pengadilan dilarang, kecuali dalam hal yang disebut dalam UUD.⁸

⁴ Mac Galanter, *The Modernisation of Law*, in Lawrence Friedwman and Stuart Macaulay, *Law and The Behavior Sciences*, Cited by Steven Vago, Law and Sceity, Prentice Hall.

⁵ Bagir Manan *Ibid* hlm. 5.

⁶ Oemar Senoadji, *Peradilan Bebas Dalam Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1980 hl. 253

⁷ Bagir Manan, *Op cit*, hlm. 6

⁸ *Pasal 1 dan Pasal 4 (3) UU No. 14/70*

Dalam penjelasan Pasal 1 Undang-undang No. 14 tahun 1970 disebutkan, kekuasaan kehakiman yang merdeka ini mengandung pengertian di dalamnya : “kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva dan rekomendasi yang datang dari pihak extra yudisil, kecuali dalam hal yang diijinkan oleh Undang-undang”. Sedangkan penjelasan Pasal 4 ayat (3) menyebutkan, supaya pengadilan dapat menunaikan tugasnya dengan sebaik-baiknya yakni memberi keputusan yang semata-mata berdasarkan kebenaran, keadilan, dan kejujuran, maka tidak dapat dibenarkan adanya tekanan-tekanan atau pengaruh-pengaruh dari luar yang akan menyebabkan para hakim tidak bebas lagi dalam mengambil keputusan yang seadil-adilnya”, ... hukum harus membawa keadilan bagi banyak orang, atau dalam istilah Satjipto Rahardjo, “*to bring justice to the people*”.

Jaminan konstitusi tentang adanya kekuasaan kehakiman yang bebas pada dewasa ini ternyata tidak cukup, oleh karena itu perlu ditunjang oleh doktrin, *supremasi of moral*. Watak seperti ini harus tertanam dalam jiwa aparat penegak hukum di atas hukum, moral harus menjadi pertimbangan, Satjipto Rahardjo menyebutkan sebagai “paradigma moralitas atau akal budi”.⁹ Paradigma moral tersebut berupa seperangkat nilai yang bersifat egaliterian, demokratis, pluralistik. Paradigma moral menghendaki agar tatanan hukum Indonesia dikembalikan kepada sumbernya yaitu rakyat, sehingga dengan demikian kepentingan dan orientasi kepada rakyat menjadi utama, serta menghendaki pelaksanaan hukum yang dilandasi oleh keterbukaan dan kejujuran.

Melihat jaminan konstitusi terhadap kekuasaan kehakiman yang bebas dan mandiri, pada kesempatan lain Satjipto Rahardjo.¹⁰, mengemukakan pandangannya bahwa pengadilan kita membutuhkan suatu rekonstruksi besar-besaran tetapi sebelumnya harus didahului dengan dekonstruksi pengadilan kita. Dekonstruksi disini adalah membuang cara kerja pengadilan yang lama, dan dekonstruksi ini sebaiknya bermula dari sikap para hakim terhadap pekerjaannya dan cara berfikir mereka. Berkaitan dengan itu diperlukan hakim-hakim yang bekerja dengan penuh dedikasi dan determinasi, jadi

⁹ Di kutip dari J.S. Susanto *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Regim Orba (pidato pengukuhan) Guru Besar, Undip* 12 Oktober 1999, hlm. 21

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Rekonstruksi Strategi Pembangunan Hukum Menuju Pembangunan Pengadilan Yang Independen dan Berwibawa*, Jogjakarta 28 Maret 2000 hlm, 2-

pengubahan perilaku dan pikiran hakim lebih baik daripada mengubah hukum.

Menurut Frans Magnis Suseno bahwa dengan adanya kebebasan dan kemandirian kekuasaan kehakiman dari cabang kekuasaan negara lainnya, maka diharapkan badan peradilan (yudikatif) dapat melakukan kontrol segi hukum terhadap kekuasaan negara disamping untuk mencegah dan mengurangi kecenderungan penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan. Tidak adanya kemandirian kekuasaan kehakiman terutama dari pengaruh kekuasaan pemerintah akan membuka peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan pengabaian hak asasi manusia oleh penguasa. Karena kekuasaan kehakiman yang secara konkritusional memiliki wewenang untuk menjalankan fungsi kontrol terhadap kekuasaan pemerintah sulit menjalankan fungsi tersebut.¹¹

3 Anatomi Kejahatan Korupsi

Masalah kejahatan sesungguhnya bukanlah masalah yang baru dalam abad millenium ini, kejahatan sudah sejak jaman dulu terjadi yaitu sejak penciptaan manusia oleh Tuhan. Oleh karena itu kejahatan dinyatakan sebagai *the oldest social problem*¹², dan merupakan *universal phenomenon*¹³, selain itu menurut Durkheim, kejahatan merupakan fenomena yang normal yaitu selalu ada dan terdapat pada setiap masyarakat¹⁴.

Kejahatan selalu berkembang menyesuaikan diri dengan perjalanan waktu, berkembangnya ilmu dan teknologi. Secara fundamental atau essensial kejahatan adalah tetap kejahatan, terlepas dari pendapat yang berbeda-beda tentang penganut teori kejahatan, hanya bentuk dan sifatnya saja kejahatan itu berubah, atau metode pelaksanaannya *Casu Quo*. Kejahatan modus operandinya saja yang mengambil bentuk atau wujud yang baru, namun essensinya sama. Dengan perkataan lain *raison de'tre* dari

¹¹ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern, dalam Benny K. Karman, Konfigurasi Politik dan kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Elsam Jakarta, 1987, hlm, 7

¹² Di Kutip dari Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Undip, 25 Juni 1990hlm, 21

¹³ *Ibid*, hlm, 21

¹⁴ Di kutip dari IS. Susanto, *Anatomi Kejahatan di Bidang Ekonomi*, Unpar, Bandung, 1999

kejahatan bergantung atau menyesuaikan diri dengan “SOBURAL” yaitu akronim untuk nilai-nilai sosial, aspek budaya dan struktur masyarakat¹⁵.

Pepatah Inggris mengemukakan *money is the root of all evil*, ini berarti uang adalah akar dari segala kejahatan, pepatah ini cocok dengan anatomi kejahatan korupsi, karena bersinggungan dengan masalah-masalah ekonomi. Oleh karena itu tepat apabila ada orang yang memasukan perbuatan korupsi termasuk ke dalam kejahatan dibidang ekonomi, disamping korupsi bisa juga terjadi dalam lapangan jabatan, kekuasaan, politik, korupsi moral dan korupsi demokrasi. Tepat bila Lord Acton mengemukakan bahwa, *power tend to corrupt, but absolute power corrupt.absolutely.*

Mengingat aspek yang sangat luas dari perbuatan korupsi ini, sering dinyatakan bahwa korupsi termasuk atau terkait juga dengan *economic crime, organized crime, illicit drug trafficking, money laundering, white collar crime, political crime, top hat crime* dan bahkan dimasukkan juga ke dalam salah satu bentuk *transnasional crime*¹⁶.

Korupsi biasanya selalu berkaitan dengan masalah jabatan dan kekuasaan tetapi dampaknya menyangkut kepentingan publik. Oleh karena itu, dalam pengertian kontemporer korupsi dirumuskan sebagai *abuse of public trested for privat gain*. Selain itu sebagaimana jenis kejahatan lain, faktor kesempatan juga menjadi sebab timbulnya korupsi.

Stephen D, Platts¹⁷ dalam *Ethic In Public Science*, mengemukakan bahwa korupsi dapat terjadi dibidang politik, bidang ekonomi dan bidang sosial. *In economic term, corruption misdirect resources and discourage investment by the privet sector....corruption also has significant social cost; corruption creates a culture of private and crime and deprives the neediest element of society on the benefits of government resources. Furthermore, the political cost of corruption can be ruinous, corruption destroys the confidence of people in their government and under mines the*

¹⁵ Sahetapi, *Globalisasi dan Kejahatan*, Seminar Kriminologi Ke VI, Semarang, 9-2 Desember 1994 hlm. 3.

¹⁶ Barda Nawawi Arief, *Pokok-pokok Pikiran Kebijakan pembaharuan Undang-undang Pemberantasan Korupsi*, Makalah Seminar di Usced, Purwanto, 30 Januari 1999.

¹⁷ Stephen D, Platts Dalam Triadji, *Optinalisasi Fungsi BPK Dalam Pengawasan Keuangan Negara, Sebagai Upaya Preventif Terjadinya KKN*, Makalah Seminar di Unsud, 30 Januari 1999 hlm. 3

very legitimacy of political institutional (menurut istilah ekonomi korupsi menyebabkan alokasi sumber daya kearah yang salah dan mengendorkan niat pihak swasta untuk investasi.... Korupsi juga mempunyai pengorbanan sosial yang sangat berarti, korupsi menimbulkan budaya melarat dan kriminalitas serta merampas hak kaum miskin untuk memperoleh manfaat dari sumberdaya negara. Lebih jauh lagi, pengorbanan politik, dan korupsi dapat menimbulkan keruntuhan, korupsi menghancurkan kepercayaan rakyat terhadap pemerintah dan menggerogoti legitimasi lembaga-lembaga politik.

Pengertian korupsi menurut Badan Pemeriksa Keuangan Austria yang yang dibahas dalam kongres INTOSA (perhimpunan BPK se dunia) ke XVI di Montevideo Uruguay bulan November 1998 mencakup :

- a. *Bribery and Extraction* (penyuapan dan pemerasan)
- b. *Fraud, embezzlement, and theft*, (kecurangan, penggelapan dan pencurian).
- c. *Misappropriation of public resources* (penyelewengan sumberdaya negara).
- d. *Undue favours in exchange for gain* (memberikan kebaikan untuk memperoleh imbalan keuntungan)
- e. *Abuse of office* (penyalahgunaan jabatan).
- f. *Nepotism*
- g. *Over or under invoicing* (melebihkan atau mengurangi nilai faktur)
- h. *Under changing of taxes and duties*
- i. *Tax evasion and smuggling*, (menghindarkan pajak dan penyeludupan),
and
- j. *Unfair Recruitment*¹⁸

¹⁸ Bandingkan Dengan Pengertian Korupsi Menurut Undang-undang No. 31 tahun 1999. Pasal 2 ayat (1) “setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.” Pasal 3 “ setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara. Pasal 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12. “setiap orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209, 210, 387 dan 338 Ruteg. 415, 416, 417 dan 418 KUHP. Pasal 13. “setiap orang yang memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri dengan menggunakan kekuasaan atau wewenang yang melekat pada jabatan, kedudukannya. Pasal 14“ setiap orang yang melanggar ketentuan Undang-undang yang secara tegas mengatakan bahwa pelanggaran terhadap pidana korupsi, berlaku ketentuan yang di atur dalam Undang-undang ini

Sebagai perbandingan, di bawah ini dikemukakan beberapa pendapat para sarjana tentang pengertian korupsi.

1. David H. Bayley “Korupsi adalah perangsang (seorang pejabat pemerintah) suapan agar ia melakukan pelanggaran kewajibannya”.¹⁹
2. Purwadarminta “korupsi adalah perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya”.²⁰
3. Secara umum korupsi itu berkaitan dengan perbuatan yang merugikan kepentingan publik atau masyarakat luas untuk keuntungan pribadi atau kelompok tertentu.

Dari beberapa pendapat ini dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya korupsi itu sebagai suatu istilah sangat luas, dengan demikian pendekatan yang dapat dilakukan terhadap masalah korupsi bermacam-macam pula, pendekatan sosiologis akan lain artinya kalau kita melakukan pendekatan normatif, begitu pula dengan politik atau ekonomi, misalnya Syed Husen Alatas memasukkan nepotisme dalam kelompok korupsi, yang tentu sangat sukar mencari normanya dalam hukum pidana²¹

Beberapa negara memberikan definisi yang berbeda tentang korupsi, pengertiannya didasarkan atas pertimbangan kebutuhan negara yang bersangkutan.

1. Malaysia.

“Any member of the administration or any member of parliament or the state legislative assembly or any public officer, who while being such a member of officer commits any corrupt practical shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to imprisonment for a term not exceeding fourteen year ar to a fine not exceeding twenty thousand ringgit or to both such imprisonment and fine”²²

2. Mexico

¹⁹ David H. Baul;ey Akibat korupsi pada Bangsa-bangsa sedang berkembang, dalam Mochtar Lubis, *Bunga Rampai Korupsi*. LP3ES, Jakarta 1985, hlm. 86-90

²⁰ Purwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, 1996

²¹ Syed Husen Alatas, *Sosiologi Korupsi, Sebuah Penjelajahan dengan data Kontemporer*, LP3ES, Jakarta, 1983. Hlm. 11-14.

²² Malaysia Emergency (*Essential Power*) Ordinance No : 22 of, 1970, section 2 (1)

“Corruption is acts of dishonesty such a bribery, graft, conflict of interest, negligence and lack of efficiency that require take planing of specific strategies it is an illegal interchange of favors “

3. Thailand

“Corruption as behavior of public servant that are condemned by law”

Unsur-unsur korupsi selalu berkaitan dengan pemberian seseorang kepada pejabat negara dengan maksud untuk mempengaruhinya agar memberikan perhatian istimewa pada kepentingan si pemberi dalam pelaksanaan tugas-tugas publik. Fenomena lain yang dapat dipandang sebagai korupsi adalah nepotisme berupa pertimbangan saudara, teman atau rekan politik dan jabatan-jabatan penting lainnya tanpa melihat jasa mereka ataupun konsekuensi pada kesejahteraan publik.

Dengan demikian ada 3 fenomena yang tercakup dalam istilah korupsi yaitu penyuapan (*bribery*) *extraction* (pemerasan) dan *Nepotism* (nepotisme)

Selanjutnya bisa di identifikasikan anatomi kejahatan korupsi.

1. Korupsi senantiasa melibatkan lebih dari satu orang;
2. Korupsi pada umumnya melibatkan kerahasiahan;
3. Korupsi melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik, yang tidak selalu berupa uang;
4. Perbuatan terselubung dibalik pembenaran hukum;
5. Pelaku biasanya mempunyai pengaruh yang kuat baik status ekonomi maupun status politik yang tinggi;
6. Mengandung unsur tipu muslihat;
7. Mengandung unsur penghianatan kepercayaan;
8. Perbuatan tersebut melanggar norma tugas dan pertanggung-jawaban dalam tatanan masyarakat.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa pada hakekatnya korupsi juga termasuk ke dalam kejahatan ekonomi, dengan anatomi kejahatan ekonomi sebagai berikut :

1. Penyamaran atau sifat tersembunyi maksud dan tujuan kejahatan (*disguise of purpose or intent*)
2. Keyakinan si pelaku terhadap kebodohan dan kesembronoan si korban (*reliance upon the ingenuity or carelessness of the victim*)

3. Penyembunyian pelanggaran (*concealment of the violation*)²³

Selain itu kemiripan tindak pidana ekonomi dengan tindak pidana korupsi dapat dilihat dari unsur tindak pidana ekonomi sebagai berikut :

1. Perbuatan dilakukan dalam kerangka kegiatan ekonomi, yang pada dasarnya bersifat normal dan sah.
2. Perbuatan tersebut melanggar atau merugikan kepentingan negara atau masyarakat secara umum, tidak hanya kepentingan individual.
3. Perbuatan tersebut mencakup pula perbuatan di lingkungan bisnis yang merugikan perusahaan lain atau individu lain.

4 Penegakan Hukum Pidana Terhadap Kasus KKN

4.1 Gambaran Penegakan Hukum di Indonesia

Penegakan hukum pada hakekatnya adalah usaha atau upaya untuk menciptakan keadilan. Paralel dengan ungkapan ini adalah pendapat Roscou Pound yang mengatakan bahwa secara hakiki, hukum berfungsi memenuhi berbagai kepentingan, yaitu kepentingan individual (*individual interest*), kepentingan penyelenggaraan negara atau pemerintahan (*publik interest*) dan kepentingan masyarakat (*social interest*). Pengkategorian ini dapat disederhanakan menjadi hukum sebagai sarana kepentingan masyarakat baik individual atau bersama (*social instrument*) dan hukum sebagai sarana kepentingan penyelenggaraan kekuasaan negara atau pemerintahan (*power instrument*).

Proses pemenuhan rasa keadilan masyarakat melalui penegakan hukum sampai sekarang masih menampilkan wajah lama yaitu hukum masih dipakai sebagai alat penindas. Bagian terbesar sejarah Indonesia menunjukkan bahwa hukum lebih tampak sebagai alat kekuasaan daripada sebagai sarana kepentingan masyarakat. Dimasa kolonial hukum selain untuk melindungi kepentingan kolonial dan konco-konconya, hukum juga dibuat untuk menindas masyarakat. Dimasa kemerdekaan sampai dengan runtuhnya orde baru, hukum menjadi sarana kepentingan kekuasaan, berhubungan dengan kekuasaan kediktatoran yang disertai dengan sistem perkoncoan dibidang politik, ekonomi dan lain-lain.

²³ Muladi, Barda nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana Alumni*, Bandung, thn 1992 hlm. 5-6

Hukum baru memiliki makna setelah ditegakkan. Dengan demikian untuk menegakkan hukum perlu kekuasaan, sebab tanpa kekuasaan hukum itu hanya angan-angan, tetapi kekuasaan tanpa hukum akan terjadi kezaliman.²⁴ Mengingat yang lebih penting dari norma hukum itu adalah penegakannya, maka keberhasilan penegakan hukum itu ditentukan oleh aparat penegak hukum. Jadi manusia lebih penting peranannya daripada norma hukum; berilah aku hakim yang baik, jaksa yang baik serta polisi yang baik, maka dengan hukum yang buruk sekalipun akan menghasilkan yang lebih baik²⁵. Hal senada dikemukakan oleh Herman Manheim yang mengatakan “*it is not the formula that decides the issue but the men who have apply the formula*, baik buruknya hasil dari penegakan hukum tidak tergantung pada baiknya undang-undang, tetapi tergantung kepada kualitas dari penegak hukum itu sendiri.

Dalam bahasa lain Satjipto Rahardjo²⁶ mengemukakan untuk merealisasikan kehendak apa yang tertuang dalam hukum tersebut, hukum tidak dapat merealisasikan sendiri, karena hukum hanya merupakan kaedah. Oleh karena itu dibutuhkan kehadiran manusia untuk mewujudkannya (aparatus penegak hukum). Artinya hukum tidak mampu mewujudkan sendiri janji-janji serta kehendak yang tercantum dalam peraturan hukum itu. Sehingga dalam upaya penegakan hukum tidak sekedar menegakkan mekanisme formal semata dari aturan hukum, tetapi juga mengupayakan perwujudan nilai-nilai yang terkandung dalam hukum.

Disadari sepenuhnya oleh kita, bahwa korupsi merupakan perbuatan yang sangat merugikan, baik individu, masyarakat maupun negara. Dampak yang ditimbulkannya akan merusak tatanan suatu masyarakat, apalagi kalau semua lini kehidupan masyarakat sudah tersangkut virus korupsi, kehancuran suatu bangsa tinggal menunggu waktunya²⁷. Oleh karena itu usaha penanggulangan dan pemberantasan korupsi sudah merupakan usaha setiap negara, usaha-usaha ini telah dilakukan melalui forum internasional walaupun dengan terminologi yang berbeda-beda. Perhatian dan usaha

²⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, tt., hlm. 5

²⁵ Taveme, dalam utreht *Pengantar dalam hukum Indonesia*, Universitas, Jakarta 1966

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu tinjauan Sosiologis*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Depkeh, Sinar Baru Bandung, tt, hal.11,15

²⁷ QS (Al Maidah) ayat 33 menguraikan tentang Pidana yang harus dijatuhkan kepada orang-orang yang membuat kerusakan di muka bumi.

penanggulangan bentuk kejahatan ini sangat diprioritaskan, karena dipandang dapat mengganggu dan menghambat pembangunan bangsa-bangsa, merintangai tercapainya tujuan nasional, merong-rong penggunaan sumber-sumber nasional secara optimal, mengancam keseluruhan sistem sosial, merusak pembinaan aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta merusak kualitas lingkungan hidup.²⁸ Usaha-usaha seperti ini harus terus diupayakan sebab Tuhan tidak akan mengubah suatu masyarakat dan mengambil hikmat yang telah dianugerahkan kepada mereka kecuali masyarakat itu sendiri telah menyebabkan kehilangan dan berubahnya keadaan mereka.²⁹

Hal senada bisa dilihat dalam konsideran Undang-undang No. 28 Tahun 1989 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN yang menegaskan bahwa perihal KKN tidak hanya dilakukan antara penyelenggara negara, melainkan juga antara penyelenggara negara dan pihak lain yang dapat merusak sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara sehingga diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya.³⁰ Selain itu dengan tegas Undang-undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menegaskan bahwa :

- a. tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan pancasila dan UUD 1945.
- b. akibat tindak pidana korupsi yang terjadi selama ini selain merugikan keuangan negara dan perekonomian negara, juga menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi.

4.2 Korupsi dan upaya Pembentukan Clean Government dan Good Governance.

Upaya penanggulangan dan pemberantasan tindak pidana korupsi ini, berkaitan erat dengan usaha pemerintah menciptakan clean Government

²⁸ Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, hlm.133

²⁹ QS.8 (Al-Anfaal) ayat 53 dan QS 13 (Ar. Ra'd) ayat 11

³⁰ Konsdideran huruf C. Undang-undang No. 28 tahun 1989.

dan Good Governance. Clean Government secara harfiah dapat diartikan sebagai pemerintahan yang bersih, berkaitan dengan Good Governance yang secara harfiah diartikan sebagai pemerintahan yang baik, pemerintahan yang baik pasti melahirkan pemerintah yang bersih atau juga sebaliknya pemerintah yang bersih menjadi prasyarat dari proses pemerintahan yang baik pada umumnya.

Secara definitif Anggito Abimanyu pernah mengemukakan bahwa *good governance is participatory, transparent and accountable, effective and equitable, and it promote the rule of law*. Selanjutnya dengan mengutip pendapat Welch, Anggito Abimanyu mengatakan *good governance will never credible as long as governance conditionality is imposed on a country without consulting Civil society* dan pemerintahan yang baik sebagai orientasi yang ideal *“Can be understood as a conceptual component of a state striving to word greater democracy embodied by the effective and efficient Functioning of the government.”*³¹

Indonesia sebagai negara yang sedang dilanda krisis multi dimensi, berusaha mengembalikan dirinya kepada kehidupan yang normal dengan cara membangun sistem politik yang demokratis, dan membangun sistem ekonomi yang memerlukan bantuan dari pihak asing, dan untuk pencapaian usaha ini diperlukan suatu *good governance*.

Masyarakat Eropa melalui sebuah resolusi tentang Resolution on Human Right, Democracy and development pada tanggal 28 November 1991 mengemukakan prinsip-prinsip dari good governance sebagai berikut :

1. Kebijakan ekonomi dan sosial yang masuk akal
2. Pengambilan keputusan yang demokratis
3. Transparansi pemerintahan dan pertanggung jawaban (*accountability*) Finansial yang memadai
4. Penciptaan lingkungan yang bersahabat dengan pasar
5. Hak asasi serta kebebasan pers dan ekspresi

Bintan Saragih dengan mengutip pendapat Robert Hass (Federal Ministry of Economic Corporation and Development) dari Republik Federasi Jerman mengidentifikasikan lima indikator untuk dapat disebut good governance, yaitu :

³¹ Anggito Abimanyu, *Defining Good Government*, ikhtiar Presentasi pada diskusi Panel Pemerintahan yang bersih dalam mendukung Pembangunan di Indonesia, Percikan untuk Menyusun GBHN 98-00, FH, UII Jakarta 1999.

1. Melaksanakan Hak Asasi Manusia
2. Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik.
3. Melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat.
4. Mengembangkan ekonomi pasar bebas atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat.
5. Orientasi politik pemerintah menuju pembangunan.³²

Selanjutnya Bintang Saragih menyimpulkan bahwa good governance sama artinya dengan suprermasi hukum dan berfungsinya semua lembaga pemerintahan ditingkat pusat dan daerah (supra struktur) dan infra struktur sesuai aturan hukum yang dibuat secara demokratis, dan negara yang seperti ini disebut negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi konstitusional.

Miriam Budiardjo, mengemukakan ciri khusus negara demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut berdasarkan konstitusi (Constitutional government) Constitutional government sama artinya dengan limited government at retrained government.³³ Dari ciri-ciri atau unsur suatu good governance, sebenarnya dalam tatanan konsep sudah memenuhi tetapi dalam tatanan empirik yaitu tatanan kehidupan bernegara semua ciri-ciri ini hanya utopia belaka .proses penegakan hukum merupakan hal yang masih sangat jauh dari harapan.

Kasus korupsi sering terjadi karena accountabilitas publik, prinsip transparansi dan rasa tanggung jawab dalam mengemban amanat rakyat tidak dipegang teguh oleh penyelenggara negara. Prinsip Anomie of Success yang diterapkan oleh penyelenggara negara terlihat sangat vulgar. Oleh karena itu tepat sekali pendapat Is Susanto bahwa masa krisis yang melanda Indonesia merupakan buah kebijakan yang penuh dengan korupsi, kolusi dan nepotisme yang dilakukan oleh pelaku bisnis, birokrasi serta elit penguasa.³⁴

³² Bintang Saragih, *Kapability DPR dalam pemantapan Good Governance*, makalah pembeding dalam seminar Hukum Nasional ke VII BPHN, Jakarta, 12-15 Oktober 1989, hal. 5.

³³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982, hal. 52

³⁴ Is Susanto, *Kejahatan Korporasi di Indonesia*, Produk Kebijakan RejimOrde Baru, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Semarang, 1999, hal. 2

Selanjutnya Is Susanto mengatakan, selama ini kita mengalami kemerosotan moral yang teramat parah yang ditunjukkan oleh tingkah laku para pemimpin, pejabat dan elit politik yang secara vulgar dan terbuka melakukan penyimpangan-penyimpangan baru (skandal) dan karena terus menerus berlangsung diterima sebagai sesuatu hal yang biasa, kondisi seperti ini dinamakan *The Fase Sence of Normally*.³⁵

Dalam rangka Good Governance dan clean government ini, kasus-kasus korupsi seperti telah dikemukakan dimuka harus mendapat perhatian serius, sebab dari kasus-kasus korupsi itu juga suatu pemerintahan akan jatuh. Romly Atmasasmita mengemukakan hal seperti ini dengan mengutip pendapat Al Gore, Wakil Presiden Amerika Serikat pada seminar global for eradication corruption, tahun 1998 yang mengatakan antara lain "*There is no question that as we move into global information age, foreign corrupts practices threaten to under mind both the growth and the stability of our global trade and financial system now where are the consequences more evident than in emerging and developping economies, the financial crisis in Rusia and Asia have clearly been deepened as a result of cronysm and corruption*"³⁶

Menyadari hal ini, pemerintah Indonesia menegaskan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sesuai tuntutan reformasi diperlukan kesamaan visi, persepsi, dan misi dari seluruh penyelenggara negara dan masyarakat. Kesamaan visi, persepsi, dan misi tersebut harus berjalan dengan tuntutan hati nurani rakyat yang menghendaki terwujudnya penyelenggaraan negara yang mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara sungguh-sungguh, penuh rasa tanggung jawab yang dilaksanakan secara efektif, efisien, dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, sebagaimana diamanatkan oleh ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.³⁷

³⁵ *Ibid*, hal. 26

³⁶ Romli Atmasasmita, *Loc. Cit.* hal. 8

³⁷ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

4.3 Kebijakan yang ditempuh

Masalah penegakan hukum pidana terkait dengan masalah kebijakan yang akan diambil yaitu kebijakan hukum pidana. Penegakan hukum pidana bisa dilakukan dari mulai tahap formulasi, tahap aplikasi dan tahap eksekusi. Selain itu penegakan hukum (pidana) juga erat kaitannya dengan tujuan hukum yaitu mewujudkan ketertiban dalam masyarakat. Steven Vago menyimpulkan bahwa hukum berfungsi utama sebagai pengatur dan penghalang kelakuan individu dalam hubungannya dengan orang lain. Secara ideal hukum baru diberlakukan apabila mekanisme pengendalian sosial lainnya gagal atau tidak memadai untuk melaksanakan tugasnya.³⁸

Sudarto memberi arti penegakan hukum adalah perhatian dan penggarapan perbuatan-perbuatan yang melawan hukum yang sungguh-sungguh terjadi (*onrecht in actu*) maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin terjadi (*onrecht in potentie*).³⁹ Sedangkan Satjipto Rahardjo menegaskan penegakan hukum merupakan satu usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep menjadi kenyataan. Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.⁴⁰

Kebijakan hukum pidana, dapat pula disebut dengan istilah politik kriminal⁴¹ atau penal policy, criminal law policy, atau strafrechts politik.

Melaksanakan politik hukum pidana, berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik, dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna; atau melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.⁴²

Kita menyadari bahwa pemberantasan korupsi tidak dapat digantungkan hanya kepada peraturan pidana 'saja' mengingat jangkauan

³⁸ Steven Vago, *Law and Soceity*, Prentice Hall, 1991

³⁹ Sudarto, *Kapita Seleketa Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986

⁴⁰ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu tinjauan Sosiologis*, BPHN, Jakrta, 1983

⁴¹ Barda Nawawi Arief *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya, Bandung, 1986, hal. 27.

⁴² Soedarto *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung 1977, hal. 161

atau kemampuan hukum pidana sangat terbatas, tetapi harus diarahkan atau dibarengi dengan perbaikan kondisi yang menyebabkan timbulnya korupsi yaitu perbaikan dibidang ekonomi, kesejahteraan rakyat dan pembenahan birokrasi pemerintahan.

Dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana. Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakekatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana). Oleh karena itu sering pula dikatakan bahwa politik hukum pidana merupakan bagian pula dari kebijakan penegakan hukum (*Law enforcement policy*).⁴³

Dalam rangka penanggulangan dan pemberantasan korupsi, kebijakan yang harus diambil bukanlah kebijakan yang bersifat frag mentaris, parsial, represif saja, tetapi harus diarahkan pada upaya meniadakan (mengeleminir) atau menanggulangi dan memperbaiki keseluruhan kausa dan kondisi yang menjadi faktor kriminogen untuk terjadinya kejahatan korupsi, jadi diperlukan pendekatan/strategi yang integral.⁴⁴ Sehubungan dengan ini telah banyak pertemuan-pertemuan internasional yang membahas strategi pemberantasan dan penanggulangan kejahatan korupsi seperti dalam resolusi Kongres PBB ke 8 tahun 1990 tentang, *Corruption in Government*, antara lain merekomendasikan agar negara anggota memperbaiki peraturan keuangan dan perbankan untuk mencegah mengalirnya modal/dana/simpanan yang berasal dari korupsi (*Improved banking and Financial regulation to prevent Capital Flight of Funds acquired through Corrupt Activites*).⁴⁵

Usaha pemberantasan korupsi ini semakin gencar dilakukan oleh negara-negara PBB, dan ini dimulai oleh apa yang disebut Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan atau organisasi for Economic Cooperatis and Development (OECD). Organisasi ini telah berhasil menyamakan misi dan visi para anggotanya dalam pemberantasan korupsi dan diwujudkan dalam suatu perjanjian yang disebut "The OECD Anti Corruption Treaty

⁴³ Barda Nawawi Arief, *op.,cit* hal. 29

⁴⁴ *Ibid*, hal. 4.

⁴⁵ *Ibid*, hal. 4.

Organisasi OECD ini pada langkah berikutnya telah mengadakan suatu konvensi pemberantasan penyuapan Pejabat Pemerintah Asing dalam transaksi perdagangan internasional atau *“the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Official in International Business Transaction”* peserta konvensi telah menyatakan persetujuannya untuk menyusun suatu undang-undang khusus sebagai bagian hukum Nasional yang disebut Foreign Corrupt Practices Act (FCPA).

Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) pada tanggal 16 Desember 1986 menyatakan deklarasi untuk pemberantasan korupsi dalam dokumen United Nation Declaration Against Corruption and Bribery in International Commercial Transaction, resolusi tersebut selanjutnya dipublikasikan sebagai resolusi PBB Nomor A/RES/51/59/Tgl/28/1997. Deklarasi tersebut mendorong agar negara-negara anggota, secara individual atau melalui kerjasama internasional dan regional, untuk mengambil langkah-langkah berdasarkan konstitusi dan prinsip-prinsip hukum masing-masing untuk memberantas korupsi dalam segala aspek.

Untuk merespon perkembangan Internasional tersebut, Pemerintah Indonesia melalui kebijakan formulatif telah mengeluarkan dua Undang-undang yang berhubungan dengan korupsi, pertama Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-undang No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Kedua Undang-undang ini mempunyai spirit moral yang sama dalam rangka pemberantasan korupsi. Spirit moral dalam Undang-undang No. 31 tahun 1999 mengatakan : Undang-undang ini dimaksudkan dan diharapkan mampu memenuhi mengantisipasi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka memberantas dan mencegah secara lebih efektif setiap bentuk tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan negara pada khususnya serta masyarakat pada umumnya.⁴⁶

Sedangkan spirit moral yang terkandung dalam UU No. 28 tahun 1955, dapat dilihat pada penjelasan UU tersebut khususnya butir 2 yang menyatakan *UU ini memuat tentang ketentuan yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme yang khusus ditujukan kepada para penyelenggara*

⁴⁶ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 31 tahun 1999

negara dan pejabat lain yang memenuhi fungsi strategi dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sasaran pokok dari UU ini adalah penyelenggara negara yang meliputi pejabat negara pada lembaga tertinggi negara, pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara, menteri, Gubernur, Hakim, pejabat negara dan atau pejabat lain yang memenuhi fungsi strategi dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁷

Dalam tataan kebijakan formulasi sebenarnya Indonesia telah mempunyai perangkat hukum yang memadai, tetapi dalam tataan aplikasi, harapan masyarakat tentang pemberantasan korupsi jauh dari perkiraan. Banyak kendala-kendala yang menghalangi atau sulitnya pemberantasan korupsi yaitu disamping teori-teori hukum pidana yang telah dikembangkan selama ini kurang mendukung langkah-langkah kongkrit penanggulangan korupsi oleh aparaturnya penegak hukum⁴⁸. Juga disebabkan oleh belum tercerahkannya pikiran-pikiran para hakim oleh doktrin-doktrin hukum modern

Kendala-kendala penegakan hukum seperti ini disadari pula oleh negara-negara lain terbukti dalam dokumen Kongres PBB ke 9 tahun 1995, diungkapkan adanya keterkaitan pemberantasan korupsi sebagai berikut (lihat dokumen Kongres A/CONF.169/S2 hal 23).⁴⁹

“Dibanyak yurisdiksi melakukan dan menerima suap merupakan suatu tindak pidana. Akan tetapi dalam hubungan dengan transaksi transnasional, sering hal ini tidak cukup untuk mencegah praktek-praktek korupsi karena :

1. Si penyuap sering berada dalam yurisdiksi lain yang sulit dijangkau oleh UU dari negara tempat pejabat itu disuap.
2. Sangatlah sulit mendeteksi apakah pembayaran (pemberian suap) itu telah dilakukan karena misalnya melalui transfer elektronik.
3. Walaupun UU melarang perbuatan demikian, namun budaya komersial yang berlaku di negara pejabat yang bersangkutan mendorong/

⁴⁷ Penjelasan umum UU No 28 tahun 1999 butir 2 dan 3

⁴⁸ Romli Atmasasmita, Loc.cit. hal 4

⁴⁹ Barda Nawawi Arief, Loc.Cit. hal 4-5

mendukung praktek-praktek demikian, baik secara eksplisit maupun implisit.

Satjipto Rahardjo⁵⁰ mengemukakan bahwa di Indonesia kita mengalami bahwa dengan teori-teori yang formal – positivistis akan sulit untuk dapat memberikan penjelasan yang memuaskan terhadap kemelut yang terjadi dinegara kita. Teori-teori postivistis hanya mampu untuk menjelaskan keadaan serta proses-proses normal seperti diantisipasi oleh hukum positif, oleh karena sangat terbatas untuk tidak menyatakan gagal, apabila dihadapkan kepada suasana kemelut dan kegoncangan seperti terjadi di negara kita.

Kondisi ini diperparah lagi dengan hampir semua produk hukum kita bertipe hukum represif sesuai dengan yang dikembangkan oleh Phillipie Nonet dan Philip Selznick⁵¹ keduanya membedakan tiga keadaan dasar mengenai hukum dalam masyarakat:

1. Hukum represif, yaitu hukum sebagai alat kekuasaan represif.
2. Hukum otonom, yaitu hukum sebagai suatu pranata yang mampu menetralsir represif dan melindungi integritas hukum itu sendiri.
3. Hukum responsif, yaitu hukum sebagai sarana respon terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan respon-respon masyarakat

Hukum represif khususnya bertujuan untuk mempertahankan status quo penguasa, yang kerap kali dikemukakan dengan dalih untuk menjamin ketertiban. Aturan-aturan hukum represif keras dan terperinci akan tetapi lemah dalam mengikat para pembuat peraturan sendiri. Hukum tunduk pada politik kekuasaan tntuk patuh bersifat mutlak dan ketidak patuhan dianggap sebagai suatu penyimpangan sedangkan kritik terhadap penguasa dianggap sebagai suatu ketidak setiaan⁵².

Dalam tatanan hukum otonom⁵³ hukum dipandang sebagai institusi mandiri yang mampu mengendalikan seperti represif dan melindungi

⁵⁰ Satjipto Rahardjo, *Rekontruksi Pemikiran Hukum di Era Reformasi*, Makalah Seminar Nasional. Menggugat Pemikiran Positivistik di Era Reformasi, PDIH UNDIP Angk V, 22 Juli 2000 hal. 15.

⁵¹ Nonet – Selznick, *Law and Society in Trantition*, Harver & Row, New York, 1978. Hal 15-15.

⁵² *Op., Cit* hal. 53 – 54.

⁵³ Edwin M Schur, *Law and Society A Sociological View*, Random House New York, 1968, hal. 39 - 40

integritasnya sendiri, hukum otonom merupakan model hukum “*The Rule of law*” dalam bentuk liberal” klasik.

Dalam tatanan hukum responsif, hukum di pandang sebagai fasilitator respons atau sarana tanggapan terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial. Dalam konsepsi hukum responsif ditekankan pentingnya “makna” sasaran kebijakan dan penjabaran yuridis dari reaksi kebijakan serta pentingnya partisipasi kelompok-kelompok dan pribadi-pribadi yang terlibat dalam penentuan kebijakan.

Dihubungkan dengan proses penegakan hukum, maka banyaknya tipe hukum yang bersifat represif tidak akan menguntungkan dan menjauhkan dari asas keadilan masyarakat. Akhirnya yang terlibat adalah ketidakcocokan antara apa yang seharusnya (*das Sollen*) dengan yang senyatanya (*das sein*) dengan perkataan kini muncul diskrepansi antara *law in book dan law in action* atau dalam ungkapan Chamblis Seidman disebut *the myth of the operation of the law is given the lie daily*.⁵⁴

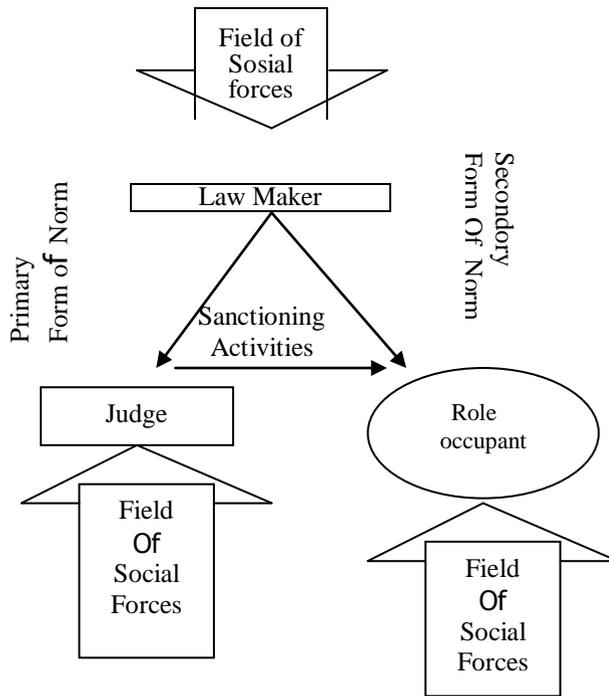
Dalam proses penegakan hukum sebenarnya di dalamnya terkait berbagai komponen yang satu sama lainnya tidak bisa dipisahkan, masing-masing saling berhubungan dan terdapat ketergantungan yang erat. Komponen-komponen tersebut meliputi substantive law, procedure law, Personel, organization resources, decision rule dan decision habits.⁵⁵

Masalah penegakan hukum di Indonesia, keruwetan pertama sebetulnya terletak pada manusianya, karena itu ada baiknya kita mencoba melihat model yang diajukan Robert B. Seidman⁵⁶, sebagai berikut :

⁵⁴ Wiliam J. Chamblis & Robert B Seidman, *Law, Order and Power, Reading Law*, Addison Westly, 1971. Hal. 3

⁵⁵ Yehezket Dror, *Vintures in Policy Scielules*, Elsevier Amsterdam 1971, hal 36 – 39, dikutip dari Esmi Warassih, *Majalah Masalah-masalah Hukum*, UNDIP

⁵⁶ Robert B. Seidman, *Law and development A. General Model*, *Law Society Review*, 1972. No. 2 hal. 311. dst.



Melalui model ini Seidman bermaksud menjelaskan bahwa suatu UU akan mengalami perubahan yang disebabkan oleh kekuatan sosial ekonomi dan lain-lain. Selain itu perubahan bisa terjadi melalui perubahan formal maupun melalui bekerjanya birokrasi; perubahan itu ditentukan oleh pemegang peran terhadap law maker dan terhadap birokrasi, demikian pula sebaliknya. Model Seidman ini, menurut Rony Hanitijo⁵⁷ merupakan model yang normatif, model ini menggambarkan arah tuntutan masyarakat yang diajukan kepada negara dan tuntutan yang dikemukakan oleh lembaga pembuat peraturan kepada pemegang peran serta kepada lembaga sanksi.

⁵⁷ Rony Hanitijo, Hukum sebagai sarana untuk Melahirkan Rekayasa Masyarakat (Social Control) dan sebagai sarana untuk melakukan rekayasa Masyarakat (Sosial Engineering), dalam Majalah Masalah-masalah Hukum No. 6 tahun 1992. Hal. 26.

Jadi apabila melihat model Seidman ini sebetulnya pemberantasan korupsi, di hubungkan dengan kebijakan yang telah ditempuh yaitu kebijakan formulasi, kebijakan eksekusi dan kebijakan aplikasi, tinggal terletak pada pemberi sanksi untuk menjalankannya.

Keruwetan penegakan hukum pidana, terhadap kasus-kasus korupsi sebenarnya terletak pada campur tangannya unsur politis dalam kasus-kasus ini. Jadi tepat apabila dikatakan bahwa kendala utama pemberantasan korupsi adalah bahwa pelaku mempunyai status yang tinggi dibidang politik sosial dan ekonomi disamping hal teknis yuridis yang terdapat dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.

Beberapa keuntungan dan perubahan fundamental yang terjadi dalam Undang-undang tindak pidana korupsi tidak akan membawa hasil yang maksimal dalam pemberantasan korupsi apabila aparat penegak hukum tidak mendapat pencerahan. Yang akan nampak adalah perlakuan yang diskriminatif terhadap pencari keadilan antara the have (the rich) and the have not (the poor), serta antara the powerful dan the powerless.⁵⁸ Selain itu pendekatan yang proaktif dan interaktif tidak pernah dilakukan sehingga tetap saja kasus-kasus korupsi tidak pernah tuntas diberantas.

Masalahnya apakah para pelaku KKN akan dilepas begitu saja atau tetap tidak akan terjangkau oleh hukum ? Rasa keadilan masyarakat tentu tidak akan menerima hal seperti ini, oleh karena itu dunia ilmu pengetahuan hukum, dan hakim adalah tumpuan harapan masyarakat. Ilmu hukum perlu menemukan dasar-dasar keilmuan obyektif agar pelaku tetap dapat diadili dan dihukum, Dalam tataran praktek diharapkan Hakim jangan menerapkan adagium⁶⁰ “ lebih baik membebaskan orang yang bersalah daripada menghukum orang yang tidak bersalah”, kesalahan pelaku sangat kasat mata tetapi hukum tidak dapat menjangkaunya.

Sehubungan dengan kesulitan teknis yuridis, Bagir Manan⁵⁹ mengemukakan beberapa kemungkinan yang dapat dilakukan, pertama perbuatan korupsi dianggap sebagai perbuatan berkelanjutan, karena kerugian negara berkelanjutan. Dengan demikian penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan penghukuman dapat dilakukan berdasarkan undang-undang

⁵⁸ Bandingkan dengan pendapat Mac Galanter serta lihat kasus Texmaco dan kasus BLBI lainnya Lima Bank penerima BLBI tidak dilakukan penyidikan, tetapi bank kecil lainnya dilakukan penyidikan

⁵⁹ Bagir Manan, Korupsi dan Undang-Undang, Republika, 7 September 2000

yang baru, kedua perbuatan korupsi bukan hanya dipandang sebagai perbuatan merugikan negara tetapi juga merugikan masyarakat, karena itu harus dapat diadili menurut hukum bukan saja pada saat perbuatan itu ditemukan melainkan hukum pada saat perbuatan itu dilakukan.

5 Penutup

Perjuangan menegakkan reformasi dalam penegakan hukum memberantas korupsi belum bisa berhasil dengan alasan ?

1. Bahwa dalam kasus korupsi selalu terkait kekuasaan, keserakahan dan tipu muslihat.
2. Perangkat-perangkat hukum yang ada di Indoensia sudah seseorang cukup memadai tetapi political will dari pemerintah masih terlihat gamang. Dalam pemberantasan korupsi aparat penegak hukum harus menjunjung tinggi supremasi of moral dan mempunyai doktrin to bring justice to the people.
3. Kalau hanya mengandalkan hukum positif, usaha pemberantasan korupsi tidak mungkin tercapai, oleh karena itu kalangan akademisi dan praktisi perlu menemukan dasar-dasar keilmuan obyektif agar kasus korupsi dapat diadili dan pelakunya dihukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggito Abimayu, *Defining Good Government, ikhtiar Presentasi pada diskusi Panel Pemerintahan yang bersih dalam mendukung Pembangunan di Indonesia*, Percikan untuk Menyusun GBHN 98-00, FH, UII Jakarta 1999.
- Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, LPPM UNISBA, 1985.
- Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana*, Undip, 1994
- Barda Nawawi Arief, *Pokok-pokok Pikiran Kebijakan Pembaharuan Undang-undang Pemberantasan Korupsi* Makalah Seminar di Unsud, 1999.

- Barda Nawawi Arief *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, 1982,
- Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana* Citra Aditya Bandung, 1986
- Benny K. Karman, *Konfigurasi Politik dan kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Elsam Jakarta, 1987,
- Bintan Saragih, *Kapability DPR dalam pemantapan Good Governmance*, makalah pembeding dalam seminar Hukum Nasional ke VII BPHN, Jakarta, 12-15 Oktober 1989,
- Edwin M Schur, *Law and society A Sociological View*, Random House New York, 1968.
- IS. Susanto, *Anatomi Kejahatan di Bidang Ekonomi*, Unpar, 1999
- I.S. Susanto *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rejim orba, pidato pengkuhan Guru Besar, Semarang, 1999*
- Lawrence Friedman and Stuart Macaulay, *Law and The Behavior Sciences*, Prentice Hall
- Mochtar Lubis, *Bunga Rampai Korupsi*. LP3ES, Jakarta 1985
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung,
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982
- Nonet – Selaick, *law and Society in Tratition*, Harver & Row, New York, 1978.
- Purwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, 1996.
- Romli Atmasasmita, *Prospek Penanggulangan Korupsi di Indonesia*, UNPAD 1999
- Robert B. Seidman, *Law and development A. General Model*, Law Society Review, 1971.
- Ronny Hanitijo, *Hukum sebagai sarana untuk Melahirkan Rekayasa Masyarakat (Social Control) dan sebagai sarana untuk melakukan rekayasa Masyarakat (Sosial Engeenering)* , dalam Majalah Masalah-masalah Hukum No. 6 tahun 1992.,
- Satjipto Rahardjo, *Rekontruksi Strategi Pembangunan Hukum Menuju Pembangunan Pengadilan Yang Idependen dan Beribawa*, Makalah Pada Seminar di Universitas Ahmad Dahlan, Jogyakarta 28 Maret 2000
- Satjipto Rahardjo, *Rekontruksi Pemikiran Hukum di Era Reformasi, Makalah Seminar Nasional. Menggugat Pemikiran Positivistik di Era Reformasi*, PDIH UNDIP Afk V, 22 Juli
- Steven Vago, *Law and Soceity*, Prectice Hall, 1991

- Syed Husen Alatas, *Sosiologi Korupsi, Sebuah Penjelajahan dengan data Kontemporer*, LP3ES, Jakarta, 1983, hal. 11-14.
- Sahetapy, *Globalisasi dan kejahatan*, Seminar Kriminologi ke IV, Semarang, 2-9 Desember 1994, hal. 3
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1976
- Triadji, *Optimalisasi Fungsi BPK Dalam Pengawasan Keuangan Negara, Sebagai Upaya Preventif Terjadinya KKN*, Makalah Seminar di Unsurud, 30 Januari 1999
- Utrecht *Pengantar dalam hukum Indonesia*, Universitas, Jakarta 1966
- Yehezket Dror *Vintures in Policy* Scielules, Elsevier Amsterdam 1971