

# PERUNDANG-UNDANGAN YANG MERUPAKAN UPAYA PENANGGULANGAN KEJAHATAN KOLUSI, KORUPSI DAN NEPOTISME

Harkristuti Harkrisnowo

## Abstract

*Having realized the complexity caused by corruption, collusion and nepotism, the writer points out the inconsistency given by three forms of law: people's law, officer's law and lastly, judge's law. While people seems to prefer kind of law which is flexible and pleases their interest (we call it 'law in action'), officers and judges should exercise law as appears in the book. What makes matter worse is, according the writer, both people and officer/judge prefer to exercise the latter and neglect the former at the same time. Legal problem found, according to the writer, is only the result of that.*

## Pendahuluan

Kebanyakan kisah yang dapat kita ambil dari media massa cetak, jelas tidak akan pernah menjadi headlines surat kabar atau media cetak lain manapun. Pelaku-pelaku dari kebanyakan kasus yang dimuat di media massa umumnya bukan siapa-siapa, bukan orang terkenal, kejahatan yang dilakukan pun masih dalam lingkup pencurian yang diatur dalam Pasal 362 KUHP. Akan tetapi hukum rakyat (*people's law*), hukum petugas (*police law*) dan hukum hakim (*judge's law*) telah menjatuhkan pidana (legal maupun yang tidak legal) yang tidak ringan. *Blue collar crimes* yang mereka lakukan memang dianggap – setidaknya oleh pers – tidak layak untuk menjadi berita utama tentang hukum. Dan kasus-kasus seperti itupun lalu hilang tanpa kesan, *nobody cares anymore*.

Apabila hukum rakyat telah dijatuhkan, maka tidak mungkin ada upaya hukum untuk mengkoreksinya. Ini karena umumnya yang bersangkutan mendapatkan sanksi massal yang berupa tindak kekerasan, yang

seringkali berakhir dengan kematian. Hukum Petugas dan Hukum Hakim diterapkan sesuai dengan persepsi sang penegak hukum mengenai hukum itu sendiri dan diskresi yang didelegasikan pada mereka. Tentu saja faktor subyektivitas tidak akan begitu saja menghilang dalam hal ini. Sebagai akibatnya, walaupun sudah ada ketentuan hukum yang secara tegas diundangkan atau *law in the books* ini tidak dapat dijamin sama dengan *law in action*, bagaimana hukum ini kemudian diterapkan dalam kehidupan sehari-hari.

Jadi jelas bahwa keberadaan perundang-undangan saja tidak akan menjadi *sufficient condition* untuk memberantas KKN. Ia harus pula merupakan suatu *necessary condition*. Perilaku aparat, konsistensi penerapan, dan juga budaya hukum masyarakat juga menjadi *determining factors* untuk menanganinya. Sebagai suatu *necessary condition*, maka tulisan ini akan membahas dahulu substansi hukum yang berkenaan dengan korupsi.

### Masalah Substansi Hukum

Dalam kerangka pembangunan hukum, ada berbagai faktor yang cukup kuat interaksinya sehingga menimbulkan sejumlah masalah. Pada akhirnya semuanya bermuara pada masalah korupsi, kolusi dan nepotisme. Kesadaran pemegang kedaulatan tertinggi rakyat, yakni MPR, telah mulai mencetuskannya melalui TAP MPR No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Bagian yang sangat penting dalam TAP ini adalah butir c dan d, yang berbunyi :

1. Bahwa tuntutan hati nurani rakyat menghendaki adanya penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab agar reformasi pembangunan dapat berdaya guna dan berhasil guna;
2. Bahwa dalam penyelenggaraan negara telah terjadi praktek-praktek usaha yang lebih mengutamakan sekelompok orang tertentu dan menyuburkan korupsi, kolusi dan nepotisme yang melibatkan para pejabat negara dengan para pengusaha sehingga merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara dalam berbagai aspek kehidupan nasional.

TAP ini menyepakati tiga tindakan pokok untuk ditetapkan MPR agar pemerintah harus menindaklanjutinya. Tercantum disitu bahwa untuk menghindari praktek-praktek KKN maka :

a. Pejabat negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya : ketentuan yang dirumuskan semacam ini dipandang sangat naif, mengingat bahwa praktek-praktek KKN yang terjadi di masa lalu (yang sampai sekarang belum berhenti nampaknya) dilakukan oleh pejabat negara yang juga sudah disumpah ketika hendak memulai tugasnya (dan toh mereka tetap KKN). Mengangkat sumpah saja jelas tidak menjamin bahwa yang

bersangkutan akan setia pada sumpahnya dan takut kena murka Allah.

- b. Pejabat negara harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat : Ketentuan ini mengamanatkan adanya lembaga khusus untuk memeriksa kekayaan pejabat (yang sekarang dikenal dengan KPKPN). Sayangnya, ternyata ada saja sejumlah pejabat negara yang menolak untuk mengisi formulir dalam rangka pemeriksaan kekayaan mereka.
- c. Upaya pemberantasan korupsi dilakukan secara tegas dan konsisten: Ketentuan ini sudah ada bahkan sebelum UU No. 3 tahun 1971 diberlakukan. Namun 'toh tetap saja, asalkan memang benar-benar dilakukan pengawasan, tidak sekedar berhenti seba-gai macan kertas belaka.

Ketetapan itu kemudian disusun menjadi UU oleh para wakil rakyat melalui UU No. 28 tahun 1999 mengenai Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Bagian Pokok yang relevan dengan penulisan ini dijumpai dalam Bab VIII mengenai sanksi. Pasal 20 ayat (1) memberikan sanksi administratif (yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku) bagi pejabat negara yang :

1. tidak mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memangku jabatannya.
2. tidak bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan setelah menjabat.
3. tidak melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat.
4. tidak melaksanakan tugas tanpa membedakan suku, agama dan ras atau golongan.
5. tidak melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa

pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga kroni maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya, pasal 20 ayat (2) memberikan sanksi pidana dan perdata jika seorang pejabat negara:

1. melakukan perbuatan korupsi, kolusi dan nepotisme
2. tidak bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### Masalah dalam Perundang-undangan

Dalam upaya memberantas KKN, terdapat beberapa masalah antara lain:

1. dalam UU No. 31 tahun 1999 tidak dilengkapi dengan peraturan peralihan. Hal ini menimbulkan perdebatan mengenai berlaku atau tidaknya ketentuan ini terhadap korupsi yang terjadi sebelum diberlakukannya UU ini. Dari perspektif akademis memang terdapat sejumlah doktrin yang dapat mengabaikan ketiadaan pasal ini, misalnya :

- a. asas *lex temporis delicti*
- b. asas legalitas/*nulium delictum nulla poena sine praevia lege poenali*
- c. asas *no crimes without punishment*

Akan tetapi untuk lebih mengeraskan keberlakuan UU ini perlu ditambahkan aturan peralihan dalam UU ini.

2. Ketentuan pidana yang diatur dalam UU No. 28 tahun 1999 yang disahkan tanggal 19 Mei ini tidak harmonis dengan sanksi pidana yang dirumuskan dalam UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tidak Pidana Korupsi yang disahkan tanggal 16 Agustus 1999. Sanksi Pidana terhadap pejabat atau anggota Komisi Pemeriksa yang melakukan KKN,

menurut pasal 21 UU ini, diancam dengan pidana:

- a. penjara minimal 2 (dua) tahun dan maksimal 12 (duabelas) tahun dan
- b. denda minimal dua ratus juta rupiah, maksimal satu milyar rupiah

Dalam Pasal 2 sampai dengan pasal 14 UU No.31 tahun 1999 diatur sanksi sebagai berikut :

- a. sanksi pidana penjara minimal berkisar antara satu tahun (pasal#) sampai dengan empat tahun (pasal 2)
- b. sanksi pidana penjara maksimal berkisar antara tiga tahun (pasal 13) sampai dengan 20 tahun (pasal 2) dan atau
- c. sanksi pidana denda minimal berkisar antara Rp. 50.000.000 (limapuluh juta rupiah) sampai dengan Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah)
- d. sanksi pidana denda maksimal berkisar antara Rp. 250.000.000 (dua ratus limapuluh juta rupiah) sampai dengan Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah)

Dengan menerapkan asas *lex specialis derogat legi generali* dan *lex posteriori derogat lex priori*, maka seharusnya yang berlaku adalah UU Korupsi. Pertanyaannya adalah: mengapa perlu dirumuskan dalam UU KKN karena toh akan tetap diberlakukan UU Korupsi? Itu dikarenakan korupsi merupakan monster utama dalam KKN yang intinya adalah menimbulkan kerugian finansial pada negara.

### Korupsi dan Masalahnya

Ketika Indonesia ditahbiskan menjadi negara tiga paling korup di dunia, mengherankan, bahwa tidak ada yang merasa heran sama sekali. Seakan semua fenomena ini sudah *being taken for granted* yang tak perlu diperdebatkan lagi di negara yang berdasar pada hukum dan bukan pada kekuasaan seperti diamankan oleh konstitusinya. Ketakheranan publik

pada tingkat korupsi, seringkali diikuti oleh apatisme akan kemampuan sistem hukum dan budaya yang ada untuk memberantas korupsi. Apatisme ini tidaklah berlebihan apabila ditilik dari *track record* penegak hukum dalam penanganan tindak korupsi.

Sangatlah menonjol perbedaan proses dan reaksi penegak hukum terhadap kasus-kasus yang dikutip di awal makalah ini, bila dibandingkan dengan kasus-kasus korupsi. Harus diakui bahwa kasus-kasus pada tiga tahun terakhir ini memang nampak lebih gencar masuk ke dalam register lembaga kejaksaan. Sayangnya, kasus-kasus korupsi yang diduga terjadi ternyata sangat sulit untuk dijerat ke dalam hukum pidana. Akibatnya muncul ungkapan sarkastis bahwa Indonesia adalah negara yang sangat tinggi korupsinya, namun tidak ada koruptornya.

Ada beberapa faktor yang menjadi penyebab kondisi ini. Pertama, sang koruptor sangat canggih, mahfum dengan semua *legal jargon and tricks*. Ia mampu menyelubungi perilaku menyimpangnya dari deraan hukum. Kedua, para jaksa kurang canggih dalam melakukan investigasi dan menyusun surat dakwaan yang layak. Ketiga, bukti-bukti yang diperlukan sangat sulit ditemukan oleh jaksa untuk dapat membawa seorang koruptor ke pengadilan. Apabila hendak bertumpu pada bukti yang berupa dokumen, dapat juga diduga bahwa alat bukti semacam ini sangat terbatas, dan pula kemungkinan bahwa dokumen direkayasa selalu saja ada.

Apabila hendak memperkuat kasus dari keterangan para saksi, sulit mencari orang yang mengetahui dan mau memberikan informasi mengenai korupsi yang dilakukan (terutama jika pelaku adalah atasannya). Lagipula tidak ada perlindungan hukum maupun apresiasi yang diberikan pada para saksi yang memberikan informasi bagi

penegak hukum, bahkan dalam berbagai kasus mereka mendapatkan perlakuan yang kurang simpatik.

Tambahan lagi, mayoritas kasus-kasus ini dalam tahap persidangan berkecenderungan menghasilkan sejumlah putusan yang dapat dikategorisasi kedalam tiga golongan. Pertama, hakim memutuskan kasus tersebut sebagai kasus perdata, sehingga tidak layak diproses dalam proses peradilan pidana. Kedua, tidak ada bukti-bukti otentik yang mendukung bahwa telah terjadi suatu tindak pidana korupsi. Sang terdakwa pun bebas. Ketiga, walaupun bukti-bukti di persidangan cukup kuat dan ada alasan-alasan yang memberatkan. Terdakwa yang dipidana ringan selama delapan belas bulan, misalnya, membuat kacaunya kondisi perbankan negara.

Sebagai suatu *white collar crime*, KKN memang sangat sulit untuk di deteksi. Sangat sedikit prosentase yang masuk dalam proses peradilan pidana. Berkenaan dengan ini, Sutherland mengatakan bahwa, "... *white collar crime... Are extremely widespread but an index of their frequency is not found in police reports, Prosecution on this kind of crime frequently is avoided, because of the political or financial importance of the parties concerned, because of the apparent triviality of the crimes or because of the difficulty of securing evidence sufficient for prosecution...*"

Walaupun kutipan di atas diambil dari tulisan Sutherland empat dasa-warsa lalu, tak seorangpun dapat mengingkari bahwa ungkapannya masih tetap berlaku sampai detik ini. Adanya *discriminative legal treatment* terhadap kasus tindak pidana biasa atau tindak pidana jalanan dibandingkan dengan kasus-kasus korupsi di atas, jelas saja menimbulkan pertanyaan di kalangan masyarakat : quo vadis hukum? Khususnya, quo vadis hakim?

Kedua golongan kasus tersebut sama-sama merupakan tindak pidana terhadap harta benda. Perbedaan yang menyolok setidaknya dapat dilihat dari dua aspek, yakni pelaku dan korban. Pelaku korupsi terang bukan orang sembarangan jika mereka mempunyai akses untuk melakukan korupsi yang dilakukan dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan-kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatannya. Sedang pelaku tindak pidana jalanan umumnya adalah anggota masyarakat dari strata bawah yang umumnya tidak mempunyai akses kemana-mana dan tidak memiliki tingkat pengetahuan dan pendidikan yang tinggi.

Korban korupsi, memang tidak kasat mata dan bukan individu, akan tetapi negara. Justru karena dimensi *invisibility* inilah maka banyak publik yang tidak merasa bahwa korupsi merupakan tindak pidana yang membahayakan warga (setidaknya secara langsung). Lain halnya dengan tindak pidana jalanan yang langsung merupakan viktimisasi terhadap warga masyarakat. Kemungkinan untuk menjadi korban tindak pidana jalanan jauh lebih tinggi dibanding dengan tindak pidana korupsi. Demikian persepsi masyarakat yang sulit untuk diubah, karena kasat matanya tindak pidana jalanan. Tidak heran apabila pelaku tindak pidana jalanan tertangkap tangan, maka kegeraman publik dimanifestasikan langsung melalui tindak kekerasan yang melanggar hukum terhadap pelaku (yang kemudian menjadi korban tentunya)

Dengan demikian mudah dipahami mengapa tindak pidana korupsi mempunyai kedudukan khusus dalam sistem hukum kita. Bahkan Jaksa Agung meminta untuk mendahulukan UU ini, dari kasus-kasus lainnya. Maka alangkah berangnya rakyat apabila mendengar bahwa kasus-kasus korupsi

yang dituntut para jaksa itu ternyata tenggelam ditelan proses.

Mengapa kasus-kasus ini begitu sulit diungkap? Sulit membayangkan pelaku korupsi yang merugikan negara dalam jumlah sangat besar, tidak diketahui sepak terjangnya sama sekali ketika melakukannya. Mungkinkah ia melakukan hal itu seorang diri saja?

Di tinjau dari segi kriminologi, hal semacam ini tidak mungkin, pasti ada *accessory in crimes*-nya. Pasti ada "pion-pion" yang melakukan operasi untuk "sang boss." Masalahnya, orang-orang yang ada disekeliling koruptor dan terlibat pada perilaku ini pasti kecipratan hasil korupsi. Banyak pula yang menggantungkan hidupnya pada belas kasihan sang koruptor. Apabila koruptor jatuh, tentu mereka turut terseret, sehingga mereka mempunyai preferensi untuk tetap diam; bahkan mendukung dan mempertahankan posisi sang koruptor beserta *grapevine*-nya. Kondisi para kroni dan *associates* para koruptor yang menjadi *partners in crime* adalah buah perilaku kolusif. Sudah tentu mereka akan mati-matian mempertahankan posisi mereka. Walhasil sulit sekali untuk membongkar jaringan korupsi, terutama yang sudah begitu *established* dengan satelit-satelit mereka.

Masalah menjadi makin rumit apabila perilaku yang sudah mapan itu dilakukan melalui suatu lembaga. Unsur-unsur lembaga itupun dapat dengan mudah terkontaminasi tindak koruptif dan kolusif ini. Pada tingkat tertinggi, kinerja lembaga ditentukan oleh keberadaan tindak koruptif dan kolusif di dalamnya. Adanya praktek-praktek semacam ini akan menurunkan produktivitas lembaga. Misalnya tanpa *uang semir* yang memadai maka dokumen-dokumen tertentu tidak akan dapat dikeluarkan.

Tentunya ini juga akan menghambat kinerja pihak-pihak (yakni warga masyarakat) untuk melakukan

bisnisnya. Dengan demikian maka warga masyarakat yang menginginkan pelayanan yang cepat dan segera, menjadi terbiasa (walaupun awalnya terpaksa untuk menjadi *permissive* dan merestui praktek-praktek tersebut.

Sebagaimana layaknya hukum *supply and demand*, kondisi semacam ini makin lama makin mengakar dan sangat sulit untuk dipatahkan tanpa adanya komitmen dan kesungguhan dari semua pihak.

Kesulitan lain berkenaan dengan peradilan pidana yang seharusnya menjadi suatu alat seleksi untuk memutuskan bersalah tidaknya seseorang akan tindak korupsi. Hal pertama yang diperlukan untuk membawa seseorang dalam proses peradilan pidana adalah adanya bukti awal. Ketentuan dalam UU No. 31 tahun 1997 memberikan tempat bagi pelapor, yakni orang-orang yang memberi informasi awal terjadinya tindak pidana korupsi.

Keberadaan mereka dilindungi dengan adanya larangan bagi para saksi untuk menyebut identitas sang pelapor. Walaupun ketentuan ini nampak sangat mendukung pemberantasan tindak pidana korupsi, agaknya terlupakan kemungkinan bahwa yang bersangkutan (pernah) menjadi salah satu *accessory in crimes* dan perlindungan ini kemudian memberikan impunitas (*impunity*) padanya. Lagipula tidak ada ketentuan hukum yang secara eksplisit memberikan rumusan mengenai bentuk perlindungan dan mekanismenya bagi pelapor. Singkatnya ketentuan semacam ini masih belum *feasible* untuk dilaksanakan saat ini.

Selanjutnya apabila kasus telah masuk dalam proses hukum, pembuktiannya menjadi masalah. Seperti telah dikatakan di atas, memperoleh bukti terjadinya tindak pidana korupsi sangat sulit. Terutama bila pelakunya memiliki kecanggihan yang tinggi atau kemampuan untuk menyewa tenaga

professional untuk melindungi dirinya. Semua upaya dilakukan untuk dapat menghempaskan jaring-jaring hukum dari dirinya, apapun resikonya.

Pula lubang-lubang yang terdapat dalam klausul hukum akan dimanfaatkan seoptimal mungkin. Ketentuan dalam UU no. 31 tahun 1997 yang telah merumuskan korupsi sebagai delik formil nampaknya juga tidak (atau belum?) mampu membuat para koruptor bergeming, dan tindak korupsi masih terjadi di mana-mana.

Belum lagi mempersoalkan penegak hukum yang merasa gaji dan fasilitasnya sangat tidak memadai, yang kemudian menyalah-gunakan kewenangan yang ada padanya untuk menerima upeti agar kasus dipetieskan atau diturunkan derajat keseriusannya.

Tidaklah dapat disalahkan apabila sekelompok orang menganggap bahwa pemberantasan KKN merupakan *mission impossible* setidaknya dalam waktu-waktu ini. Secara normatif, sarana untuk menegakkannya sudah ada. Akan tetapi ini saja tidak cukup, karena *mental attitude* mengenai korupsi sudah begitu meluas dan marak. Tidak mungkin dapat diubah dalam waktu singkat, apapun sanksinya. Sudah begitu banyak pihak yang mengusulkan perubahan dalam aspek substansi hukum, aparat hukum, sarana dan prasarana serta budaya hukum. Namun agaknya hal yang disebut terakhir inilah yang harus lebih banyak mendapatkan perhatian. Tanpa upaya untuk mengubah persepsi dan perilaku mengenai korupsi, upaya apapun tak akan mempan. Hal ini berlaku baik bagi aparat hukum maupun masyarakat awam.

Mungkin akan sangat bermanfaat apabila para petinggi memberikan teladan terlebih dahulu misalnya dengan menyatakan secara tegas perang terhadap korupsi yang dibuktikannya melalui perilaku (dan tidak sekedar pernyataan) dengan terlebih dahulu

menunjukkan kebersihan dirinya, misalnya dengan mengumumkan kekayaannya. Bukankah masyarakat Indonesia masih sangat kental dengan konsep pimpinan yang harus diteladani, *ing ngarso sung tulada*, dalam falsafah Jawanya.

*Lha*, kalau publik masih curiga akan dirinya, siapa pula yang mau menempatkannya sebagai panutan? Masyarakat sendiri juga tidak perlu memberikan uang semir apabila memang sistem pelayanan yang diciptakan memiliki *built-in control*, baik untuk memastikan tidak adanya penyelewengan maupun untuk memastikan pemberian pelayanan yang *speedy and professional*.

### Penutup

Penanganan KKN di Indonesia bukanlah seperti menangani penyakit malaria atau bahkan AIDS, yang menimpa hanya sebahagian kecil warga masyarakat dan dampaknya pun hanya mengenai sebagian warga saja. Namun KKN menyangkut semua individu dalam negara, karena berkenaan dengan pemberian pelayanan pada publik oleh para penyelenggara negara.

Dengan substansi hukum yang ada, sebenarnya sudah lumayan untuk dapat menerapkan hukum. Akan tetapi *law in action*, sudah menjadi rahasia umum, tidak selalu sama dan mengikuti *law in the books*.

Fakta menunjukkan bahwa aparat negara belum mampu untuk memberantas perilaku semacam ini, yang dilakukan oleh kolega mereka yang sama-sama bertugas memberikan pelayanan publik. Desakan masyarakat di dalam negeri dan juga masyarakat internasional ternyata juga belum sanggup untuk melakukan terobosan. Persoalannya kembali pada kesungguhan semua pihak, bukan hanya penyelenggara negara saja, akan tetapi juga warga masyarakat. *The law*

*of supply and demand* akan terus berlangsung, juga dalam KKN.

### Daftar Pustaka

- Harkrisnowo, Harkristuti dkk.  
1999 **Laporan Hasil Penelitian Mengenai Perlindungan Saksi**, Jakarta: Fakultas Hukum dan ICW
- Sutherland, E.  
1960 **White Collar Crime**, p. 40